

MARIÂNGELA RODRIGUES BORGES GALLANI

**Avaliação da qualidade da educação:
aspectos críticos para a administração escolar**

SÃO PAULO

2012

Mariângela Rodrigues Borges Gallani

Avaliação da qualidade da educação: aspectos críticos para a administração escolar

Dissertação (versão corrigida) apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Educação. A versão original encontra-se disponível na Biblioteca da Faculdade de Educação e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP.

Área de concentração:
Estado, Sociedade e Educação

Orientador: Prof. Dr. Vitor Henrique Paro

São Paulo
2012

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade da Educação da Universidade de São Paulo

379 G163a	Gallani, Mariângela Rodrigues Borges Avaliação da qualidade da educação: aspectos críticos para a administração escolar / Mariângela Rodrigues Borges Gallani; orientação Vitor Henrique Paro. São Paulo: s.n., 2012. 290 p. ils.; grafs,; tabs.; anexos.
--------------	---

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação.
Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Administração Escolar 2. Avaliação da educação 3. Escola pública 4. Medidas (Sistemas) 5. Qualidade da educação I. Paro, Vitor Henrique, orient.

GALLANI, Mariângela Rodrigues Borges. **Avaliação da qualidade da educação:** aspectos críticos para a administração escolar. Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Aprovado em:: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr.:	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr.:	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr.:	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Para meu pai, Zé Borges (*in memoriam*), que me ensinou sobre o amor, a liberdade e a política.

Para meu vô “Barbudo” que um dia me disse: _Vou ‘*senti*’ saudade, mas ‘*ocê*’ precisa de um lugar ‘*mió*’ que aqui...

Para minha mãe, Lalada, que me deixou caminhar.

Para meu esposo, Toni, que acreditou no meu sonho.

Para minha filha, Giovanna, que compreendeu minhas ausências.

Para minha irmã gêmea, Rosângela, que me ensinou que escrever pode ser um prazer.

AGRADECIMENTOS

Aos cidadãos que pagam impostos e, com isso, “custearam” meus estudos.

A cada pessoa da minha família pelo incentivo.

Ao médico-veterinário, mestrando em Ciência Animal, Cristiano Rodrigues Borges Guimarães, pela indicação das leituras sobre qualidade do leite e pela leitura cuidadosa dos termos técnicos de sua área.

Ao meu amigo Ivan, Professor Mestre em Educação Matemática, pela leitura cuidadosa de um dos capítulos deste trabalho e por ser um bom companheiro desde sempre.

Às minhas amigas Damaris e Maria Eunice, professoras em escolas públicas, que me incentivaram a realizar esse estudo.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisa em Administração Escolar (Gepae) que se dedicaram à leitura do meu trabalho e forneceram contribuições importantes para sua realização.

À Professora Doutora Terezinha Azerêdo Rios que, no exame de qualificação desta dissertação, fez contribuições inestimáveis que me permitiram desenvolver a pesquisa com mais segurança e rigor.

Ao Professor Doutor Ocimar Munhoz Alavarse que, no exame de qualificação desta dissertação, indicou-me bibliografias relevantes para o aprofundamento teórico e o encaminhamento da pesquisa, principalmente, em relação ao conceito de número, de medida e de avaliação da escola.

E, por fim, nenhuma palavra terá o poder de expressar minha gratidão ao Professor Doutor Vitor Henrique Paro pela forma cuidadosa com que fez a orientação deste trabalho, pela observação crítica que me levou a redobrar os esforços e as leituras, pelo modo firme que me fez seguir quando eu estava cansada e pela maneira que me apoiou, como grande amigo, quando meu pai se foi sem se despedir. Obrigada, Vitor.

Quem se torna um sujeito é educado e se educa, é um filho do homem: a condição primacial do indivíduo humano deveria ser o fundamento basilar de qualquer teoria da educação, qualquer que seja a disciplina a que se filie.

Bernard Charlot

RESUMO

GALLANI, Mariângela Rodrigues Borges. **Avaliação da qualidade da educação:** aspectos críticos para a administração escolar. São Paulo, Feusp, 2012. (Dissertação de Mestrado)

O desenvolvimento do conceito de número e de sistemas de medidas permitiu ao homem o controle sobre a produção de mercadorias e sobre o trabalho dos homens. Para a ciência, um sistema de medidas universal viabilizou o intercâmbio entre pesquisadores. Processos de padronização, normalização e certificação de qualidade foram desenvolvidos com o auxílio da ciência. Esta, ao ser incorporada pela indústria, torna-se também uma mercadoria. Para o capitalista, a qualidade constitui um diferencial diante da competitividade internacional intensificada com as inovações tecnológicas e a expansão do capitalismo. Esse cenário contribui para as críticas entre gestão pública e privada. A educação, nesse contexto, passa a ser considerada elemento importante para o desenvolvimento econômico e sua organização assemelha-se à da fábrica manufatureira. Os alunos são “produzidos” em lotes e descartados se não atendem às normas. Para esse “controle de qualidade”, a escola incorpora à sua prática—os exames e a reprovação escolar. Esta, entretanto, é um mecanismo que descaracteriza o processo pedagógico, pois se pode educar sem reprovar. A expansão do acesso à escola associada à organização da educação básica em ciclos proporcionaram mais críticas à qualidade da escola pública. Nesse contexto, o Estado passa a utilizar as avaliações em larga escala para monitorar a escola por meio dos escores de desempenho dos alunos que são divulgados à sociedade. Essa opção consiste na aplicação de mecanismos de mercado e na responsabilização da administração escolar e professores pelos resultados da escola pública. A premissa é a de que a unidade escolar é responsável pelo desempenho dos alunos em testes e que as famílias, ao conhecerem esses escores, podem escolher a melhor escola e exigir melhores posições nos rankings divulgados. Trata-se da instauração da competição entre escolas. Considera-se que o Estado tem o dever de avaliar a qualidade da escola, mas também proporcionar as condições objetivas para que docentes realizem um trabalho de qualidade e para que alunos aprendam com dignidade. Nesse sentido, diferente de uma empresa capitalista que visa ao lucro, os fins da escola pública são a formação de personalidades histórico-humanas. A escola é um bem público e, sendo assim, não deve ser administrada como uma empresa capitalista, dessa forma, trata-se de um equívoco considerar como “lucro” o desempenho dos alunos. Em educação poucas coisas são mensuráveis e, portanto, são razoáveis as críticas à avaliação da qualidade da educação por meio de testes em alunos. Essa proposta de avaliação concebe qualidade como desempenho em testes, com isso incentiva fraudes e corrupções, assim como a exclusão de alunos que precisam de mais ajuda. Este trabalho, resultado de uma pesquisa empírica, procura explicar que a qualidade pode ser entendida como um “valor” relativo, identificado pelo sujeito em sua singularidade e individualidade, a partir de um sistema estruturado de referências pelo qual são estabelecidas relações de comparação entre objetos (produtos ou serviços) no tempo e no espaço. Esse conceito permite compreender porque para o senso comum a qualidade da educação reduziu como também empreender encaminhamentos mais democráticos para melhorar a qualidade da escola pública.

Palavras-chave: Administração Escolar, avaliação da educação, escola pública, medidas (sistemas), qualidade da educação.

ABSTRACT

GALLANI, Mariângela Rodrigues Borges. **Evaluation of the quality of education:** critical aspects to the school administration. São Paulo, Feusp, 2012. (Master's Dissertation)

The development of the concepts of number and measurement systems allowed to men the control over the production of goods and over the work of men. For science, a system of universal measures facilitated exchanges between researchers. Processes of standardization, normalization and certification of quality have been developed based on science which, by being absorbed by the industry, becomes a commodity too. To capitalists, quality is a differential in the face of international competitiveness that is intensified by technological innovations and expansion of capitalism. This scenario contributes to the criticism among private and public management. Education, in this context, shall be considered an important element for economic development and its organization resembles that of the manufacturing factory. Students are "produced" in batches and discarded if they do not meet the standards. For this "quality control", the school incorporates exams and school failure to its practice. This, however, is a mechanism that mischaracterizes the pedagogical process, since it is possible to educate without fail. The expansion of access to school, associated to the organization of basic education in cycles, has raised further criticisms to the quality of public school. In this context, the State starts to use large-scale evaluations to monitor the school by means of the performance scores of students which are disclosed to society. This option consists in the application of market mechanisms and makes the school management and its team responsible for the school results. The premise is that the school unit is responsible for the students' performance on tests and that the families, by knowing these scores, can choose the best school and require better positions of it in the rankings released. This is the introduction of competition between schools. It is considered that the State has the duty not only to evaluate the quality of the school, but also to provide the objective conditions for teachers to perform quality work and for students to learn with dignity. In this sense, other than a capitalist company that aims to profit, the purposes of the public school are the formation of human-historical personalities. The school is a public good and thus should not be administered as a capitalist enterprise. So, it is a mistake to consider as "profit" the performance of the students. In education, few things are measurable and, therefore, to criticize the evaluation of the education quality by means of tests on students are reasonable. This evaluation proposal designs quality as performance in tests, what encourages fraud and corruption, as well as the exclusion of students who need more help. This work, resulted from an empirical research, seeks to explain that the quality can be understood as a relative "value", identified by the individual in his/her uniqueness and individuality, from a structured system of references which establishes relations of comparison between objects (products or services) in time and space. This concept allows to understanding why, in common sense, the quality of education quality has decreased, as well as allows undertaking more democratic referrals in order to improve the quality of public school.

Keywords: School Management, evaluation of the education, public school, measurement (systems), quality of education.

LISTA DE DESENHOS

Desenho 1	Itens quantitativos de monitoramento da Qualidade.....	114
-----------	--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Custo de aplicação do Saresp entre 2008 e 2011.....	207
-----------	---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Valores de referência na escala do Saresp para a distribuição dos alunos nos níveis de desempenho.....	212
----------	--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADI	Avaliação de Desempenho Individual
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APM	Associação de Pais e Mestres
APO	Administração por Objetivos
BIPM	Bureau Internacional de Pesos e Medidas
BM	Banco Mundial
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEE/SP	Conselho Estadual de Educação de São Paulo
CF	Constituição Federal Brasileira de 1988
COGSP	Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo
CQT	Controle da Qualidade Total
Dasp	Departamento Administrativo do Serviço Público
Enade	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
ERH	Escola de Relações Humanas
FCO	Fundação Christiano Ottoni
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Funadesp	Federação Nacional das Escolas Particulares
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GQT	Gerência da Qualidade Total
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Idesp	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
Inade	Instituto de Avaliação e Desenvolvimento Educacional
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
INPM	Instituto Nacional de Pesos e Medidas
INT	Instituto de Tecnologia
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IQA	Indicador de Qualidade de Aprendizagem dos Alunos
ISO	International Organization for Standardization
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NBS	National Bureau of Standards
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não Governamental
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PEB	Professor de Educação Básica

PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
PISA	Programa Internacional para Avaliação de Estudantes
PQE	Programa de Qualidade da Escola
Procon	Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Saresp	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SE	Secretaria da Educação
SEE/MG	Secretaria Estadual da Educação do Estado de Minas Gerais
SEE/SP	Secretaria Estadual da Educação do Estado de São Paulo
SIBi	Sistema Integrado de Bibliotecas da USP
Sieeesp	Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de São Paulo
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sindec	Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor
Sisu	Sistema de Seleção Unificada
SME/SP	Secretaria Municipal da Educação do Município de São Paulo
TQM	Total Quality Management
TRI	Teoria de Resposta ao Item
UHT	<i>Ultra-high temperature</i>
Univesp	Universidade Virtual do Estado de São Paulo
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução	14
PARTE I – QUANTIDADE E QUALIDADE.....	41
1 OS NÚMEROS E AS MEDIDAS.	42
1.1 A invenção do conceito de número	42
1.2 Sistema de numeração indo-arábico: do concreto para o abstrato	44
1.3 Sistemas de medida: o controle do tempo, da terra e do homem.	48
1.4 O desenvolvimento da ciência e da racionalidade técnica: uma característica do mundo moderno.....	50
2 O AVESSE DA QUALIDADE.....	57
2.1 Quantidade e qualidade	58
2.2 A qualidade, o valor e o preço.....	63
2.3 A necessidade, o padrão de consumo e a qualidade na atividade econômica	70
2.4 A qualidade: uma questão de perspectiva	73
PARTE II – GESTÃO DA QUALIDADE.....	82
3 GESTÃO, AVALIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DA QUALIDADE	83
3.1 A participação do Estado na formação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico do Brasil	84
3.2 Sistema de pesos e medidas: uma necessidade da ciência e da economia	90
3.3 Racionalidade tecnológica versus racionalidade pecuniária: a qualidade total sob a lógica do capital	96
3.4 Gestão da qualidade total: alguns pressupostos	105
3.5 O Código de Defesa do Consumidor e a certificação de qualidade das empresas.	107
3.6 A iniciativa da Gestão de Qualidade para escolas públicas de Minas Gerais e a proposta de uma ISO para a Educação	111
3.7 A relação dos consumidores com o aspecto da qualidade da educação prestada por estabelecimentos escolares particulares	117
3.8 Cliente, consumidor e cidadão	123
PARTE III – EXAME E AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO.....	125
4 EXAMES, AVALIAÇÃO E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO	126
4.1 A reinvenção da escola a partir da competência leitora	126
4.2 O uso de testes nas escolas: um meio que se torna um fim.....	135
4.3 O exame para a certificação dos estudos e a avaliação sistêmica para a certificação da qualidade	146
4.4 A padronização do registro do rendimento escolar na rede pública paulista	153
4.5 Ciclos e avaliação.....	155

PARTE IV - ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO .	160
5 ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E PROCESSOS DE AVALIAÇÃO	161
5.1 Avaliação na educação: entre dois modelos.....	161
5.2 Administração escolar: entre a avaliação e o controle.	164
5.3 Cenários econômico e educacional que propiciaram a criação e a expansão dos sistemas de avaliações em larga escala.....	174
6 ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E ASPECTOS CRÍTICOS PARA UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	181
6.1 A “mensuração científica” e a “racionalidade técnica”: implicações para a administração escolar e a educação	181
6.2 Meritocracia e a avaliação de desempenho da equipe escolar	185
6.3 A busca da escola eficaz com o uso de testes padronizados	194
6.4 Educação pública: um promissor “nicho” de mercado	205
6.5 A metodologia “Teoria de Resposta ao Item” (TRI) e o vazamento de questões do Enem	210
6.6 A influência do Banco Mundial em questões educacionais: a formação do professor, o currículo e o livro didático	214
7 ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA	224
7.1 Administração escolar entre o controle e a coordenação	224
7.2 A democracia e a qualidade da educação: rumo à gestão democrática.....	233
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	237
REFERÊNCIAS	251
ANEXO A - PROVA ESCRITA REALIZADA POR ALUNA DO 4º ANO, EM 1896.	274

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

a) A origem da pesquisa e o foco do trabalho

Durante a década de 1990, eu era funcionária de uma grande empresa de mineração e pude sentir as transformações a que a administração geral dessa empresa se submeteu, bem como testemunhar a demissão de algumas centenas de colegas de trabalho. Esse decênio, a meu ver, foi um período de transformações significativas para toda a sociedade brasileira. A administração daquela empresa, naquela época, justificou a necessidade das demissões porque estava sendo “vítima” de uma crise devido à abertura de mercado. Fui uma das pessoas que “sobreviveram” ao período das demissões em massa e por isso pude participar de vários cursos oferecidos pela empresa, que tratavam sempre da mesma temática: o processo de melhoria da qualidade. Nesses cursos havia, claramente, a influência de métodos de administração americana e japonesa. A legitimação dessa influência partia da premissa de que Estados Unidos e Japão são mais desenvolvidos porque adotam práticas de administração para a qualidade.

Naquela empresa foram implantados programas diferentes, porém articulados, em torno de um propósito: tornar-se competitiva para manter-se no mercado. O objetivo era não apenas sobreviver à crise, mas também dela se aproveitar para reestruturar a empresa tanto na esfera administrativa quanto na área de produção. Tratava-se, no discurso da empresa, da necessidade de consolidação de uma estrutura administrativa e produtiva capaz de torná-la competitiva, nacional e internacionalmente. Tudo na empresa foi questionado: desde os níveis hierárquicos até o controle do estoque, processos e custos da produção. Reengenharia¹, *Just in time*², 5S³, qualidade total, dentre outros, tornaram-se termos frequentes no dia a dia da maioria dos funcionários, inclusive entre aqueles com menor escolarização. Em certa medida, houve uma conformação por parte dos funcionários acerca dos rumos que a empresa estava trilhando, pois parte deles concordava com as demissões efetivadas e justificadas devido a

¹ Michael Hammer publicou, em 1990, na Harvard Business Review, o artigo “Reengineering work: don't automate, obliterate”. Segundo esse autor, reengenharia trata do redesenho de processos e atividades. Significa começar de novo, de um jeito melhor.

² *Just in time* é uma estratégia de administração que visa a otimizar recursos, reduzir custos, detectar rapidamente um defeito e produzir conforme demanda. Tem sua origem atribuída aos japoneses, especialmente, à Toyota.

³ Trata-se de um método japonês: senso de utilização, senso de ordenação, senso de limpeza, senso de padronização e senso de disciplina. Visa não apenas à organização do local de trabalho, mas também à redução de custos. No Brasil, inicialmente, era denominado como “*housekeeping*”, mas este termo não foi bem aceito pelos trabalhadores que o compreenderam como “limpeza doméstica”.

essa nova estrutura. O discurso sobre melhorar a qualidade foi incorporado de forma significativa, inclusive por mim.

Anos depois, voluntariamente, desliguei-me daquela empresa. Passei a trabalhar na área de educação e deparei-me novamente com o discurso sobre qualidade. A partir de indicativos fornecidos principalmente pela imprensa de que a rede pública paulista passaria a adotar metas para melhorar a qualidade de ensino em suas escolas, perguntei-me em que medida seria positivo para a educação brasileira a adoção de tais práticas corporativas. No entanto, eu não possuía arcabouço teórico que pudesse explicar minhas apreensões sobre a temática que ali se desenhava. Além disso, a mídia sempre dedicava um espaço para informar sobre a qualidade da educação contribuindo para ampliar o debate.

Além dessas questões, durante as conversas com outros professores sobre educação e avaliação, comecei a notar que para muitos a boa escola pública estava em um passado não muito distante. Em tais conversas, sempre era afirmado que a escola particular era melhor porque atendia alunos melhores, porque reprovava quem não sabia e expulsava aquele que não queria aprender. Observei que os professores pareciam associar avaliação e reprovação com qualidade de ensino. Desde então, tenho tentado identificar a relação entre qualidade, administração e avaliação, bem como os aspectos críticos dessa relação na perspectiva da administração escolar e da educação como prática democrática.

Meu interesse se deve ao fato de que a avaliação em larga escala tem sido um instrumento para monitorar o desempenho dos alunos em provas e, a partir desse resultado, definir indicadores de qualidade: O governo federal instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o estado de São Paulo, o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp). Na proposta paulista, esses indicadores passam a ser monitorados não apenas pela administração da escola e sua equipe, mas também pela Secretaria da Educação e suas Diretorias. Inserida nesse cenário, a qualidade da escola pública para o Estado tem como parâmetros as metas estabelecidas pela Secretaria de Educação que procura administrar seu sistema de ensino tomando as partes que o formam, ou seja, considerando as escolas como iguais. Discute-se, neste trabalho, se tal “monitoramento” e a instituição de metas e prêmios podem articular tanto a persuasão quanto a coerção sobre a administração da escola e sua equipe para seguir um “caminho” escolhido pelas instâncias superiores.

Quando se avalia um processo, presume-se que seja para melhorá-lo, mas, por outro lado, pergunta-se: o que de fato é mensurável em educação? Em que medida as notas dos alunos constituem uma variável que pode ser utilizada para monitorar a qualidade da

educação? A qualidade da educação se resume à aferição do rendimento dos alunos em testes? Reprovar alunos é garantia de qualidade de educação? A crítica que se faz do desempenho dos alunos tem uma direção ideológica? Como o trabalho da administração escolar se relaciona com as avaliações, principalmente, com as de larga escala? Por que se fala em “qualidade” no mundo corporativo empresarial? Esse conceito se aplica à educação?

Inicialmente, com este trabalho, pretendia-se investigar como se configurava a administração escolar a partir do estabelecimento de metas de qualidade, tendo como objeto de pesquisa a proposta desenvolvida pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, desde 2007. Considerava que tal proposta era incoerente com o conceito de educação como apropriação da cultura⁴, além de outras implicações diretas à administração escolar. Assim, a intenção era confrontar esse conceito com aquele identificado no Programa de Qualidade (PQE) do Estado de São Paulo e analisar os impactos sobre o trabalho da administração escolar diante da proposta de metas.

No entanto, com a discussão sobre os objetivos da pesquisa com meu orientador, Vitor Henrique Paro, e a partir de um estudo mais criterioso desenvolvido sobre o tema pesquisado, percebeu-se que essa análise, embora importante, não era, de certa forma, a de maior relevância naquele momento. Antes, fazia-se necessário realizar uma análise da administração escolar e a questão da qualidade da educação e da sua avaliação de maneira a identificar, ainda que de modo introdutório, os aspectos sociais, econômicos e políticos que proporcionaram as condições atuais, as quais permitem às Secretarias de Educação e ao Ministério da Educação (MEC) o estabelecimento de metas de qualidade auferidas, exclusivamente, pelo desempenho dos alunos em exames em larga escala.

Com a proposta de metas subsidiadas exclusivamente por esse critério, incentiva-se a administração escolar e, de certa forma, exige-se dela uma gestão que se orienta conforme os resultados dos alunos em avaliações em larga escala. Administração esta que implica, dentre outras possibilidades, analisar os resultados da escola e desenvolver ações que promovam avanços nos índices registrados. Dentre essas ações, encontram-se aquelas que se referem à gestão da equipe escolar, à escolha do currículo e a práticas educativas e gestão da sala de aula. Certamente, aspectos como a aprendizagem dos alunos e o desenvolvimento do trabalho docente são inerentes ao ambiente organizacional da escola e, de fato, são objetos de trabalho da administração escolar. Todavia, os fins da administração escolar podem não se coadunar

⁴ O termo cultura refere-se ao empregado por Paro (2011, p. 128), ou seja, “tudo aquilo que é criado pelos homens, por contraposição à natureza, que existe independentemente de sua ação e vontade”.

com os fins de uma política educacional se esta pretender tão somente a melhoria de índices de desempenho em exames em larga escala.

A discussão sobre o antagonismo entre os fins da escola pública como lugar de educação para a democracia e os fins de uma política educacional que visa a obter das escolas melhor desempenho em provas é parte da discussão deste trabalho, pois é o desempenho em testes que tem sido nomeado de “qualidade” da educação. Ao que parece, trata-se de um conceito de qualidade fundamentado na medida do desempenho dos alunos em conteúdos curriculares, mas que ignora importantes contribuições das teorias de aprendizagem, bem como as finalidades da educação no contexto de uma sociedade democrática.

Procurou demonstrar, neste trabalho, que processos de mensuração são fundamentais para o controle de qualidade no modo de produção capitalista. Controla-se desde o tempo de trabalho despendido para produzir e comercializar determinada mercadoria, como também todas as mensurações necessárias para a fabricação da mercadoria: dimensões, peso, dentre outros. Para esse controle, no modo de produção capitalista, a padronização tem sido uma estratégia inteligente, que permite a redução de custos e a possibilidade de oferecer um produto com determinado padrão de qualidade. Esse fator colabora para a satisfação do consumidor diante do produto, assim como para a obtenção dos lucros, pois pode haver, inclusive, redução nos custos de fabricação. Questiono qual é a finalidade de se tentar fazer com que todos os alunos demonstrem desempenhos próximos em exames, como se fossem “produtos padronizados” com as mesmas características. Assim, busco demonstrar que o conceito de qualidade de produtos e serviços ofertados para a sociedade de consumo difere do conceito de qualidade da educação que deve ser desenvolvido para (e com a participação de) uma sociedade democrática.

Diante dessas considerações, mantive como proposta de trabalho analisar a administração escolar e o estabelecimento de metas de qualidade da escola pública por meio de avaliações em larga escala. No entanto, considerei que investigar, por meio de uma pesquisa etnográfica, a configuração da administração escolar com a proposta de metas deixou de ser a melhor opção para este trabalho. Desse modo, tomei a decisão de fazer uso consciente de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental para analisar a administração escolar a partir do estudo da relação entre três temas centrais: a administração, a avaliação e a qualidade.

A gestão da qualidade é uma proposta da administração capitalista, e o conceito de qualidade, nessa abordagem, apresenta limitações para sua incorporação pelas escolas públicas. Desse modo, a partir da identificação da influência de tais áreas na avaliação e na

qualidade da educação e, conseqüentemente, na administração escolar que é o foco deste trabalho, procurei analisar criticamente os aspectos que fazem da avaliação e da qualidade conceitos fundamentais para a administração das empresas capitalistas e para a gestão da escola. Para a educação, esses conceitos somente podem ser utilizados a partir de uma abordagem consonante com os fins da própria área e não a partir da lógica capitalista que rege o mercado. Dessa forma, busquei explicar por que a avaliação da qualidade da educação que se apoia, exclusivamente, em resultados das avaliações externas ignora as especificidades da administração escolar que deve visar aos fins da educação pública.

Avaliação, administração e qualidade são temas que se relacionam, porém o uso de cada conceito pode servir para fins diferentes dependendo do ponto de vista e da forma de sua utilização. No que se refere à escola, por exemplo, tem sido difundido que as avaliações em larga escala podem melhorar a qualidade do ensino das escolas públicas porque controla os resultados dessas ao responsabilizar a administração da escola e sua equipe pelo desempenho dos alunos. Mas ater-se à análise da eficiência e da qualidade da administração capitalista e sua aplicação na escola pública ou à análise do papel da administração escolar para a qualidade da escola pública ou ainda da função da avaliação externa — que, segundo propostas públicas recentes, é uma necessidade para a melhoria da qualidade da educação — pode não responder ao problema teórico que norteia este trabalho e que pode ser resumido da seguinte forma:

Dadas as especificidades e a função da escola pública como instituição de formação humana e lugar para propiciar a apropriação histórico-cultural produzida pela humanidade, e, portanto, à luz do conceito de educação como apropriação da cultura, questiona-se:

- a) por que as recentes políticas educacionais identificam o desempenho dos alunos em avaliações externas como indicador de qualidade?*
- b) qual é a influência desse mecanismo para a administração escolar da rede pública de ensino?*

Procurei, então, desnudar o conceito de qualidade postulado pelo senso comum e os mecanismos utilizados pela administração capitalista para analisar a relação desse conceito com os objetivos que fundamentam o controle da produtividade no modo de produção capitalista, cujo fim é a acumulação do capital. Essa discussão deve encaminhar para responder por que a “avaliação” é um processo estratégico para a administração capitalista e para a administração escolar.

Anísio S. Teixeira (1968) diz que, na função de ensinar, sempre há ação administrativa. Essa ação está tanto na lição quanto na organização da escola. Apesar disso,

“jamais a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa” (TEIXEIRA, 1968, p. 15). Para esse autor, o diretor de escola pode aprender alguma coisa da administração de empresas, mas os fins entre essa e a administração escolar são diferentes. Em educação, diz Teixeira (1968, p. 15), “o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo está subordinado.”

Diante disso, busquei identificar os elementos centrais desses conceitos para cada área, revelando os pontos em que eles se aproximam e aqueles em que se distanciam. A partir desses elementos, procurei analisar a relação entre administração escolar e avaliações em larga escala para assim ter uma visão do todo que se pretende investigar: a avaliação da qualidade da educação e os aspectos críticos para a administração escolar da escola pública.

Diante dessas primeiras considerações, foram elaboradas as seguintes perguntas de pesquisa para orientação deste trabalho:

- existem relações entre o processo de avaliação da qualidade no modo de produção capitalista e o processo de avaliação da qualidade da escola pública?
- por que o desempenho em testes e o fluxo escolar são considerados como principais determinantes para melhorar a qualidade do ensino?
- em que medida o desempenho dos alunos em avaliações em larga escala pode indicar qualidade na educação pública?
- em que conceito de educação se pautam as propostas de avaliação da qualidade por metas de desempenho dos alunos em provas padronizadas?
- quais são as implicações da adoção de metas de qualidade para a administração escolar tendo em vista a gestão democrática?
- como um programa de qualidade para a escola que utiliza uma avaliação padronizada pode contemplar as especificidades de todos os alunos, inclusive daqueles que exigem um atendimento diferenciado?
- quais são as possíveis reações da administração escolar e da equipe escolar quando se proporciona à sociedade a possibilidade de comparação das escolas públicas com a divulgação dos índices de desempenho?
- em que medida se aproximam as finalidades das avaliações em larga escala e a avaliação dos alunos realizada pelos docentes na escola?
- em que medida variáveis como a formação e a avaliação do desempenho dos docentes influenciam a qualidade da educação?
- a escola atual está sendo submetida a um processo com características similares às daquele em que a escola pública tradicional submetia seus alunos ao classificá-los?

- em que medida as metas de desempenho pode incentivar as escolas à manutenção da concepção de educação de qualidade como “transmissão de conhecimentos”?

b) Objetivos do trabalho

O uso da avaliação e do conceito de qualidade para a administração capitalista faz parte do rol de mecanismos estratégicos com vistas à competição entre empresas do mesmo ramo. Entretanto estabelecer metas de qualidade para a escola pública a partir da avaliação do desempenho de alunos em testes e do fluxo escolar apresenta-se como uma opção que pode, ao mesmo tempo, dificultar o trabalho da administração escolar para uma efetiva melhoria da qualidade da educação pública e para o desenvolvimento de uma sociedade brasileira mais democrática.

A finalidade deste estudo é identificar que elementos fundamentam um programa de qualidade da escola pública apoiado em resultados das avaliações em larga escala para a determinação pelo Estado de metas para a escola pública visando à melhoria dos índices de desempenho dos alunos e as implicações dessa opção para a administração escolar e sua equipe. Dito de outra forma, trata-se do objetivo geral deste trabalho:

- analisar a relação entre administração e avaliação para identificar os elementos que expliquem por que as políticas educacionais recentes estabelecem metas de qualidade a partir dos resultados de determinadas avaliações em larga escala e quais são as implicações para a administração escolar.

Os objetivos específicos, apresentados a seguir e estipulados com o propósito de permitir responder ao problema proposto, são, portanto, complementares ao objetivo geral.

- analisar as formas de controle e de avaliação de mercadorias no modo de produção capitalista que fundamentam o conceito de qualidade na administração capitalista;
- identificar possíveis articulações entre economia, política e ciência na busca da qualidade no modo de produção capitalista;
- identificar quais são as limitações impostas à administração em relação à qualidade no modo de produção capitalista;
- investigar os elementos determinantes da avaliação realizada pelos consumidores sobre a qualidade dos produtos e serviços oferecidos pelas empresas capitalistas;

- identificar quais são os principais aspectos das avaliações que são feitas por um consumidor de um produto qualquer e um usuário de uma escola pública;
- investigar em que medida o desempenho dos alunos, seja em escolas públicas, seja em particulares, pode ser identificado como a única variável para a melhoria da qualidade da educação;
- analisar quais são os indicativos utilizados pela sociedade brasileira para identificar a qualidade da escola pública, verificando em que medida essa qualidade é atribuída às variáveis internas (formação e trabalho docente, formação e administração escolar, dentre outras) ou às variáveis externas (fatores geográficos, sociais, políticos e econômicos);
- identificar, na proposta de metas para a escola pública, a influência das diretrizes do Banco Mundial (BM) sobre as políticas educacionais brasileiras;
- identificar aspectos críticos na adoção do conceito de qualidade, nos moldes da administração capitalista, pela administração escolar;
- analisar a relação entre avaliação e administração, a partir da perspectiva da gestão democrática;
- identificar as limitações da norma técnica específica para a certificação da qualidade de escolas proposta pela ABNT;
- verificar se no discurso de representantes das escolas particulares existem críticas à avaliação da qualidade por meio de avaliações em larga escala;
- identificar aspectos críticos na política de bônus para as equipes escolares para a melhoria do desempenho das metas das escolas.

c) Procedimentos metodológicos

A pesquisa é uma atividade que o homem faz uso para conhecer ou explicar a realidade. Essa atividade se caracteriza como um trabalho de investigação que requer planejamento e procedimentos adequados para pesquisar determinado problema. A investigação se concretiza na medida em que se toma um problema e, não tendo informações para sua solução, busca-se, por meio de procedimentos racionais e sistemáticos, explicá-lo. Antônio Carlos Gil (2002) diz que a pesquisa é uma atividade que busca fornecer ou ordenar respostas aos problemas que se quer investigar utilizando procedimentos científicos (GIL, 2002). Ela é requerida quando “não se dispõe de informação suficiente para responder ao

problema, ou então, quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema”. (GIL, 2002, p. 17).

Menga Lüdke (1986), refletindo sobre a especificidade do fenômeno educacional, esclarece que

o fenômeno educacional foi estudado por muito tempo como se pudesse ser isolado, como se faz com um fenômeno físico, para uma análise acurada, se possível feita em um laboratório, onde as variáveis que o compõem pudessem também ser isoladas, a fim de se constatar a influência que cada uma delas exerceria sobre o fenômeno em questão. (LÜDKE, 1986, p. 3).

A possibilidade de quantificação dos fenômenos educacionais sempre teve destaque nas abordagens usadas nas pesquisas educacionais por acreditar ser possível analisá-los de forma a encontrar as variáveis básicas que caracterizaria o estudo. A partir dessas variáveis, seria possível o estudo analítico para o conhecimento total desses fenômenos. Entretanto, poucos fenômenos em educação podem ser submetidos à mensuração e examinados por uma abordagem analítica. Uma das dificuldades está justamente em identificar e isolar as variáveis e determinar os efeitos de cada uma delas na realidade total. (LÜDKE, 1986) Esse aspecto tem contribuído para que a pesquisa qualitativa seja utilizada pelos pesquisadores devido à especificidade dos fenômenos educacionais e de suas variáveis.

Justa Ezpeleta (1986) infere que, assim como outras modalidades de pesquisa educacional, não há possibilidade de ignorar a teoria. Para essa autora, “entre a informação empírica e a construção final, os dados se articulam sempre com algum sentido”. (EZPELETA, 1986, p. 89). Desse modo, a teoria é parte fundamental do trabalho para o estudo sistemático da realidade; caso contrário, corre-se o risco de realizar articulações entre os dados da pesquisa com uma reflexão apoiada no senso comum.

As considerações aqui apresentadas conduziram a algumas conclusões importantes para o planejamento deste trabalho. A mais importante é que a área da educação apresenta características que nem sempre são mensuráveis. Essa é uma questão que, inclusive, relaciona-se diretamente com o problema teórico que orienta este trabalho. Outra conclusão refere-se ao fato de que associar diferentes instrumentos de pesquisa contribui para dar maior validade ao trabalho, além de permitir o cruzamento das informações obtidas.

Dessa forma, diante do problema teórico proposto, decidiu-se pela pesquisa bibliográfica e pela pesquisa documental. Como enfoque complementar, decidiu-se pela seleção de notícias da imprensa porque esta oferece uma amostragem dos “matizes da realidade e, principalmente, a imagem social da educação projetada na opinião pública” como

explica José M. Esteve (2004, p. 11). Essa opção foi utilizada por Esteve (2004) que selecionou notícias internacionais em um estudo sobre a educação na sociedade do conhecimento. No Brasil, Rosimar Serena Siqueira Esquinsani (2010) também fez uso de recortes de revistas semanais *online* para analisar como a política das avaliações em larga escala conta com a mídia para potencializar essa prática e incentivar a competição e o desempenho das escolas como parâmetros de qualidade.

A opção pelas pesquisas bibliográfica e documental e como complementar o recurso às notícias não se deu, no entanto, nos primeiros meses de estudo, mas *com* os estudos que permitiram maior contato com a literatura específica sobre o tema qualidade e avaliação na perspectiva da economia, da administração e da educação. Conforme os estudos avançavam, novas perguntas de pesquisas foram agregadas ao projeto inicial e outras descartadas porque, de certa forma, não fazia mais sentido mantê-las. Diante dessas considerações, a sugestão do meu orientador para considerar a pesquisa bibliográfica como a opção mais adequada para o desenvolvimento deste trabalho.

A pesquisa bibliográfica foi iniciada com a literatura utilizada para a elaboração do projeto de pesquisa, sendo posteriormente ampliada com a indicação de outras leituras por meu orientador. A partir dessa pesquisa preliminar, foi possível verificar que, a fim de responder às questões propostas, tornava-se necessário abordar dois temas: Avaliação e Qualidade. Estes temas certamente estão presentes em praticamente todas as áreas de pesquisa, no entanto interessou-me, exclusivamente, neste trabalho, analisá-los sob o ponto de vista das áreas da Administração, da Economia e da Educação. Tendo feito essa delimitação, dei início à busca de novas fontes.

Como afirmam Wayne C. Both, Gregory G. Colomb e Joseph M. Williams (2005, p. 84), “não se pode confiar no acaso para fazer uma boa pesquisa.” Seguindo algumas sugestões desses autores, dentre elas a utilização de catálogo de bibliotecas, foi usado o Sistema Integrado de Bibliotecas (SIBi) da USP. Esse sistema oferece a ferramenta Dedalus, que gerencia o Banco de Dados Bibliográficos da USP, sendo essa uma sugestão do meu orientador. Para utilizar esse sistema, foram informadas palavras-chave, tais como política de qualidade, gestão da qualidade, melhoria da qualidade, administração e conceitos, administração e processos, estratégias de administração, controle da qualidade, avaliação de desempenho, economia política, introdução à economia, introdução à administração, curso de economia, produtividade e educação, avaliação educacional, avaliação e educação, desempenho escolar, excelência na educação, medida, exame, qualidade na educação, qualidade do ensino, escola pública, reprovação, competência, financiamento da educação,

gestão democrática, administração escolar, gestão escolar ou da escola, dentre outras. Com os resultados obtidos, foram analisadas as informações bibliográficas de cada título. Como os títulos são catalogados por assuntos ou “palavras-chave”, determinados resultados levaram a outros.

Assim, passou-se ao procedimento denominado “trilha bibliográfica”, sugerido por Both, Colomb e Williams (2005, p. 94), que nada mais é do que seguir os passos de outros pesquisadores. Quando a obra oferecia índice remissivo, a tarefa de identificar os temas relacionados à pesquisa foi deveras facilitada. Além disso, em cada obra, foi analisado o prefácio. Quando o prefácio ou a apresentação eram escritos por outro autor, este foi, por nós, considerado como relevante por se dispor a apresentar o trabalho de outrem. Quando o prefácio ou a apresentação eram escritos pelo próprio autor, buscou-se identificar que autores foram citados e considerados, portanto, relevantes para a realização daquele do trabalho. Buscaram-se, ainda, em referências e no índice de cada livro selecionado, outros autores que tratavam de assuntos relacionados ao tema da pesquisa. Esses procedimentos foram realizados, periodicamente, quando surgiam perguntas que não podiam ser respondidas com a bibliografia que estava sendo estudada.

Na pesquisa bibliográfica, com a utilização de tais procedimentos, uma fonte conduziu à outra. Para Wayne C. Booth, Gregory G. Colomb e Joseph M. Williams (2005, p. 94), as fontes podem ser primárias, secundárias e terciárias. Fontes primárias “são os elementos sobre os quais você está escrevendo diretamente ‘as matérias-primas’ de sua pesquisa”, secundárias são os “livros e artigos através dos quais outros pesquisadores informam os resultados de pesquisas baseadas em dados primários ou fontes” e fontes terciárias são “livros e artigos baseados em fontes secundárias, nas pesquisas de outros”. Desse modo, recorri com maior frequência às fontes primárias e secundárias apesar de terem sido utilizadas também fontes terciárias.

Utilizou-se, também, a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e outras publicações *online* ou impressas sobre educação, economia e administração. Foram pesquisadas as publicações: *Cadernos de Pesquisa, Educação e Seleção, Educação e Sociedade, Educação e Pesquisa, Estudos Avançados, Revista Práxis Educativa, Revista Ciências da Administração, Caderno de Pesquisa em Administração, Revista Brasileira de Educação, Revista Brasileira de Ciências Sociais*, dentre outras. Além disso, foram utilizadas publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), por se tratarem de institutos importantes em suas respectivas áreas. Os resultados obtidos com os mecanismos de busca nos periódicos foram

em grande número. Assim, a opção encontrada foi analisar o título e o resumo dos trabalhos, eliminando aqueles que não tratavam da proposta deste trabalho.

Além disso, recorreu-se às fontes bibliográficas indicadas nas ementas dos cursos realizados para a obtenção dos créditos para o mestrado uma vez que a participação nesses cursos foi fundamental para a evolução desta pesquisa. A principal contribuição do curso “Financiamento da Educação e Gestão Democrática do Ensino Público: Concepções, Processos e Implicações de Políticas Educacionais Recentes” encontra-se inserida no capítulo que aborda o papel indutor do BM sobre as políticas educacionais. Além disso, esse curso possibilitou uma compreensão melhor das principais diferenças e dos impactos entre Fundef e Fundeb e permitiu iniciar o processo de identificação do conceito de qualidade e da influência do BM nas propostas de metas de qualidade para a escola pública. Com o curso “Educação e Sociedade no Brasil Contemporâneo”, foi possível compreender como se deu a expansão da escola pública no Estado de São Paulo, assim como algumas limitações nesse processo e também para entender que a qualidade da educação exige uma reflexão sobre a realidade atual e não sobre aquela do passado de uma escola pública e seletiva. O curso “Rousseau: da Filosofia Política à Filosofia da Educação” foi instigante no sentido de permitir a reflexão sobre as diferentes maneiras engendradas no desenvolvimento da humanidade para “naturalizar” a desigualdade entre os homens. Foi relevante, ainda, para compreender que a escola pode contribuir para aumentar ou minimizar as diferenças entre os indivíduos.

Um curso que, particularmente, foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho foi “Avaliação: perspectivas para um debate em torno da escola pública”. A partir do contato com o referencial teórico abordado durante o curso, principalmente sobre a concepção de avaliação como controle ou como forma de “acompanhamento e diagnóstico”, esta pesquisa foi, claramente, sendo mais bem delineada. As discussões empreendidas durante o curso provocaram uma inquietação em relação à questão do uso da medida (notas) para aferir desempenho de alunos e a utilização da medida (pesos e medidas) para padronizar produtos, melhorar a produtividade e promover o conceito de qualidade, por meio da avaliação do consumidor e daquelas realizadas no interior do modo de produção capitalista também no cenário educacional. A partir daí, foram aprofundadas as revisões de literatura sobre controle, medida, normalização, qualidade, avaliação, administração, dentre outras.

O último curso realizado foi “Antonio Gramsci: a educação como hegemonia”. A importância desse curso está, principalmente, na discussão feita sobre o texto “Americanismo e Fordismo” de Gramsci. A partir desse texto, notou-se que o conceito de qualidade pode ser considerado um instrumento estratégico para convencer o consumidor de que determinada

mercadoria é melhor do que a do concorrente. Além disso, os conceitos de coerção e persuasão de Gramsci foram importantes para compreender de que forma pode ocorrer o controle legítimo do Estado e da Sociedade sobre a escola pública.

Apesar de não ter sido possível a participação em outras disciplinas, para a realização deste trabalho também foi realizada uma busca por fontes bibliográficas nas ementas de disciplinas da graduação e pós-graduação, que se encontram no catálogo de disciplinas nos Sistemas Fênix e Janus (USP), procurando identificar títulos e autores a partir da observação sistemática da proposta de cada disciplina. A pesquisa documental, nesta dissertação, teve como objetivo complementar a pesquisa bibliográfica agregando dados específicos da realidade pesquisada. Em relação à pesquisa documental,

embora pouco explorada não só na área da educação como em outras áreas de ação social, a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38)

Neste trabalho, a pesquisa documental tem como objetivo identificar aspectos críticos para a gestão democrática da escola pública e da educação como prática democrática. A partir dessa identificação, procurei, à luz da literatura selecionada, identificar quais são as principais limitações e implicações da avaliação da qualidade da educação a partir do monitoramento do desempenho dos alunos. A análise documental tem como objetivo complementar as informações obtidas por outras técnicas (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38). Dessa forma, busquei nas fontes documentais, a confrontação dos dados apresentados à sociedade por meio da imprensa. Dentre esses documentos, estão leis, resoluções, decretos e orientações oferecidas às escolas para o alcance de melhores desempenhos dos alunos.

Como foi feita a opção pela seleção de notícias sobre a avaliação da qualidade da escola, adotou-se, como procedimento para seleção, desde 2009, a leitura diária das seções que tratam de educação em dois jornais: Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo. Decidiu-se, ainda, pelas publicações *online* pelo fato de estarem disponíveis a qualquer pessoa com acesso à internet e não apenas aos assinantes dos jornais. A leitura dessas publicações, desse modo, serviu para coletar informações sobre a divulgação dos desempenhos das escolas em avaliações em larga escala e sobre temas relacionados a esse contexto.

A discussão empreendida neste trabalho permitiu analisar o que tem sido apresentado como mecanismo eficiente para melhorar a qualidade de ensino, ou seja, o monitoramento das escolas públicas com a avaliação em larga escala com a adoção de metas de qualidade, bem

como os aspectos críticos dessa opção para a Administração Escolar. Para isso, buscou-se identificar os aspectos determinantes que subsidiam as propostas de aferição do desempenho dos alunos por meio de provas como garantia de qualidade à escola pública e analisar como esses determinantes são veiculados pela mídia, apontando, ainda, que conceito de qualidade está sendo associado a tais ações.

Este trabalho foi desenvolvido com o objetivo de contribuir para a discussão da proposta de avaliação da qualidade da educação por meio de testes em larga escala e apresentar alguns aspectos críticos dessa opção para a administração escolar na perspectiva da gestão democrática e da educação como prática democrática. Esta pesquisa revela também as reflexões que faço sobre o problema não apenas como pesquisadora, mas também como educadora e cidadã brasileira. A experiência como trabalhadora em empresas privadas, em escolas particulares e, finalmente, em escolas públicas contribuiu para os resultados da pesquisa empírica que realizei e que passo a apresentar.

c) Apresentação do trabalho

Esta dissertação procura apresentar evidências da influência economicista na área educacional. Para a lógica de mercado, busca-se tanto a competição entre os envolvidos quanto a responsabilização pelos resultados. Esses aspectos são importantes e encontram-se inseridos no modelo de gestão que controla resultados e que responsabiliza os sujeitos envolvidos no processo produtivo ou administrativo. Apesar disso, no campo específico da educação, garantir a qualidade por meio de pressupostos da área econômica pode implicar a instalação de uma competitividade entre as escolas públicas que não tem razão de existir. Não tem sentido promover a competição entre escolas públicas, mas essa parece ser a intenção dos programas de qualidade da educação sustentados pela ideologia do liberalismo econômico. Para essa ideologia, a competição entre duas organizações faz com que cada uma delas se esforce para ser superior à outra.

A falta de qualidade tornou-se a mais recente justificativa para ampliar o campo de aplicação das avaliações em larga escala que passam a fundamentar a projeção de metas de desempenho para as escolas. Tal indicação parte do pressuposto de que a qualidade da educação pode ser conseguida a partir do controle sobre o desempenho dos alunos em testes. Revela, ainda, a ideia de que esse desempenho permite demonstrar a qualidade da escola

pública e de suas equipes. Cabe examinar, entretanto, em que medida uma avaliação sobre o desempenho dos alunos em provas pode ser um elemento determinante da qualidade da educação e como essa condição pode contribuir para o desenvolvimento de uma estrutura burocrática que viabiliza a gestão da rede pública de ensino por meio da avaliação sistêmica.

Para a ciência, um sistema de medidas aceito internacionalmente viabiliza o intercâmbio dos pesquisadores de áreas como a Química, a Física e outras. Sua padronização, resultado de um longo processo histórico, requereu o trabalho de cientistas como será abordado no capítulo três. Em diferentes ramos da ciência, o uso de frações cada vez menores de uma unidade padrão fornece medidas mais precisas. Em certo sentido, na avaliação, no âmbito educacional e em determinadas circunstâncias, observa-se a influência desse aspecto quanto à exatidão de medidas. Nesse sentido específico, ou seja, de demonstrar resultados precisos no desempenho dos alunos e das escolas, a expressão numérica composta por números inteiros e decimais parece ter a pretensão de dar credibilidade “científica” à prática de exames e provas dentro da escola. Essa precisão numérica parece estar também presente no sistema de avaliação em larga escala que identifica índices da qualidade da educação nos últimos anos em todo o Brasil. Mas que argumentos podem comprovar que as escolas com índices de qualidade de 4,6 são de melhor qualidade do que aquelas com índices de 4,5? Apesar de essa precisão matemática parecer improfícua para a gestão da escola, alimenta a divulgação de *rankings* de resultados em exames que pouco acrescenta à melhoria das escolas.

Informações acerca do desempenho em avaliações em larga escala da escola pública são veiculadas a partir de um processo pretensamente transparente que leva à conclusão de que as escolas com os piores índices estão com problemas para desempenhar sua função. No entanto seria possível afirmar que somente depois da instituição de índices de qualidade, aferidos por aquelas avaliações, a gestão pública pôde identificar tais escolas? Seguramente, não. A gestão pública da União, Estados e Municípios conhece outras informações que permitem a identificação de dificuldades das escolas públicas em promover uma educação de qualidade. Como falaremos no capítulo cinco, a reestruturação do Inep, na década de 1990, teve como finalidade sistematizar as informações sobre as escolas. Uma das ferramentas utilizadas foram os Censos Escolares da Educação Básica, da Educação Profissional e da Educação Superior os quais receberam alterações tão significativas nas últimas décadas que permitem, de acordo com o Inep, acompanhar a trajetória individual do aluno e, ainda, coletar informações sobre o dirigente escolar, o professor, sua formação, turmas e disciplinas que leciona. Permitem, ainda, identificar informações básicas sobre a estrutura das escolas, assim

como os índices de reprovação, a formação dos professores, a evasão de alunos, a existência de bibliotecas e sua utilização, de quadra de esportes, de laboratórios etc.

Por outro lado, é verdade que a sociedade brasileira paga o alto custo social gerado pela falta de investimentos em educação básica desde muito. Mas se a qualidade da educação tem sido preocupação crescente da sociedade moderna, que instrumentos podem ser usados para avaliá-la? Esta complexa questão envolve aspectos que não são claros para o senso comum. Em contrapartida, esses aspectos parecem propositalmente ignorados pelo poder público e por aqueles setores que, não sem interesse, teimam em sugerir que, na educação pública, o problema está na gestão e na competência dos professores.

Como veremos neste trabalho, considerar o desempenho dos alunos em exames nacionais como indicador de qualidade da escola é uma visão limitada que é reconhecida também por gestores e representantes das escolas particulares. Eles afirmam que o desempenho de um aluno em uma prova não representa a qualidade da escola e que a publicação de *rankings* escolares é um ato nocivo à instituição escolar. Mas não é exatamente essa a fala daqueles que defendem a escola pública e que a reconhecem como um direito social? Que razões levam a mídia e a algumas associações que, supostamente, querem melhorar a qualidade da escola pública a insistirem na divulgação de dados sobre o desempenho das escolas? Que razões existem por detrás da insistência de associar “qualidade” ao desempenho do aluno em provas?

No âmbito educacional, tradicionalmente, havia a aplicação de exames e testes para verificar o desempenho dos alunos e assim promovê-los ou retê-los, ou seja, caracterizavam-se pela intenção de selecionar. As notas, principalmente, atribuídas em valores numéricos podem dar a falsa noção de que esses valores são capazes de representar, quantitativamente, todo o conhecimento acumulado pelo aluno. Nesse contexto, por que a noção de número parece dar essa credibilidade aos exames aplicados nas escolas? Sabemos que a metodologia utilizada nas avaliações em larga escala não se assemelha àquela utilizada pelos professores em sala de aula ou por muitos processos seletivos (concursos e vestibulares), mas será que os cidadãos conseguem reconhecer essa diferença e interpretar os resultados de forma diferente?

Desde a pré-história, os homens partiram de situações concretas para abstrações. Assim construíram o conceito de número, os sistemas de numeração e de medidas que permitiram, junto a outros conhecimentos, o desenvolvimento científico e tecnológico no qual estamos imersos. Para consolidar um sistema de medidas, antes foi necessário um sistema de numeração e, antes dele, a concepção de número pela humanidade. O conceito de número surge ainda na Pré-história e seu desenvolvimento permite ao homem elaborar formas de

controle sobre as coisas ou sobre o trabalho de outros homens. O controle, nesse sentido específico, pode ser uma forma de acompanhamento sobre algum processo, constituindo-se, portanto, uma ferramenta burocrática ao assumir formas elaboradas de controle social.

Apresenta-se, assim, uma primeira reflexão sobre o termo quantidade, pois ele se relaciona diretamente ao conceito de número. Tal introdução possibilita compreender que o desenvolvimento desse conceito levou à construção dos sistemas de medidas por muitos povos em função de suas necessidades. Quando houve a consolidação de um sistema internacional de medidas e sua equivalência com outros, também ocorreram mudanças expressivas que posteriormente levaram vários países à criação de institutos tecnológicos e de pesquisa para a área econômica, industrial e também para a educação.

Além disso, com a associação da ciência para o desenvolvimento de instrumentos de precisão e de medidas, também ocorreu o desenvolvimento de testes psicométricos e da “ciência dos exames”. Esses aspectos, em maior ou menor medida, influenciaram o conceito de avaliação na escola. Essa influência levou à elaboração de hipóteses, tais como relacionar a medida da circunferência do crânio ao nível de inteligência do homem e desenvolver testes psicométricos, por exemplo.

Desse modo, na primeira parte do trabalho, são apresentados os primeiros elementos que expliquem a apropriação do número pelos homens como forma de mensurar e controlar fenômenos da natureza e o trabalho do homem. A ciência, ao ser apropriada pelo capitalismo, tornou-se uma mercadoria. A partir daí, uma visão “científica” forjada por uma racionalidade técnica foi apresentada como neutra. Esse movimento foi caracterizado por uma “racionalidade técnica” sem precedentes que incentivou a formulação de teorias como a “administração científica” por Frederick Winslow Taylor, a formulação de testes psicométricos e a teoria do Q.I, a organização do ensino por meio de um currículo sequencial, ordenado e linear, como também a ideia de educar alunos “por lotes”, tal qual a organização da fábrica manufatureira.

O conceito de número e a necessidade de medir as coisas colaboram para a administração de recursos pelo homem desde tempos remotos. A “medida” é uma invenção humana e, em certo sentido, “arbitrária”. Além disso, a necessidade de mensurar as coisas parece permear vários campos do conhecimento científico. David Ricardo, por exemplo, buscava estabelecer uma “medida” para o trabalho tendo sido essa uma das suas dificuldades em desenvolver uma teoria capaz de explicar de que forma o trabalho produz o valor. Marx, por outro lado, não buscou desenvolver uma “medida” para o trabalho, mas procurou explicar como o trabalho é criador de valor. Dessa forma, são abordadas teorias do valor marxista e

marginalista para demonstrar que essa última, ao explicar o “valor” a partir da ação do consumidor, permite-nos compreender a abordagem dada ao conceito de qualidade no modo de produção capitalista. A teoria marxista, por sua vez, possibilita entender, objetivamente, que o “valor” é retirado do trabalho humano, antes mesmo de o produto chegar às mãos do consumidor.

O uso da medida e da padronização de produtos e serviços tem contribuído para melhorar a produtividade e qualificar a produção capitalista. A qualidade se relaciona, nesse contexto, com as avaliações realizadas pelo produtor de mercadorias e pelo consumidor. Elas fundamentam o conceito de qualidade desenvolvido a partir dos interesses econômicos, bem como a administração de empresas capitalistas. Por outro lado, os modos de produção relacionados ao estágio de desenvolvimento das forças produtivas e pelas relações sociais de produção de mercadorias exigem alguma forma de controle como será demonstrado na primeira parte do trabalho. Nesse sentido, existe uma relação entre quantidade e qualidade tendo em vista as relações de consumo entre consumidor e objeto consumido, como também as legislações que as regulam. A discussão empreendida apresenta-se relevante para analisar por que uma escala de valores numéricos para medir a qualidade da escola teve expressiva repercussão na mídia e entre empresários capitalistas e organizações como, por exemplo, a “Todos pela Educação”, dentre outras.

O conceito de “qualidade relativa” que apresentamos neste trabalho permite compreender que a obtenção do lucro, sendo o objetivo principal da empresa, restringe o aperfeiçoamento “total” do processo de fabricação capitalista. As empresas buscam minimizar, com o controle de qualidade total, a ocorrência de possíveis defeitos e atender, “satisfatoriamente”, o consumidor final. Apesar disso, a existência de controles de produção e de qualidade não impede que algumas mercadorias com algum defeito cheguem ao consumidor final. Este, por outro lado, valendo-se do Código de Defesa do Consumidor, pode exigir a troca da mercadoria ou o reembolso do valor. As montadoras de automóveis, por exemplo, muitas vezes se antecipam e convocam os consumidores para um “recall”. Acresce-se o fato de que o controle de qualidade das empresas pode, opcionalmente, refugar algumas mercadorias destinando-as a diferentes mercados consumidores⁵. Aspectos como esses demonstram que a qualidade da empresa capitalista deve ser entendida como “relativa” por tratar-se de uma decisão racional dos capitalistas, tomada sob o ponto de vista da

⁵ Refere-se ao fato de que as empresas podem destinar produtos de menor qualidade a consumidores menos exigentes. Além disso, existem comércios de produtos com pequenos defeitos como, por exemplo, lojas de vestuário.

administração do capital. Observa-se que os termos “total” e “satisfatoriamente” não se apresentam como absolutos, mas, sim, relativos, conforme será demonstrado neste trabalho. A qualidade da empresa capitalista é “administrada” tendo em vista seus fins, questiona-se, contudo, se, na educação, os fins desta podem ser ignorados. Defendo que não. Como argumenta Paro (1991, 2008), os fins da educação são a formação de personalidades, algo muito distante da ideia de acumular capital.

A administração de empresas adota a gestão de qualidade e, nesse contexto, apreende o processo de normalização de produtos e serviços visando ao lucro e a uma satisfação relativa do cliente. Para isso, são desenvolvidos processos de certificação de qualidade dando origem a organizações como, por exemplo, a ABNT, órgão que adota como missão prover normas para a produção, a comercialização e o uso de bens e serviços. A ABNT responde, no Brasil, à demanda por certificação da qualidade sendo esta considerada necessária ao desenvolvimento do país.

Além disso, o papel do consumidor e o seu poder de decisão sobre a qualidade de produtos e serviços foram ampliados depois do Código de Defesa do Consumidor. A certificação de qualidade por meio das séries ISO é um processo estruturado, nacional e internacionalmente, por órgãos técnicos reconhecidos. O rigor dessa certificação leva muitas empresas à contratação de firmas especializadas em consultoria para sua obtenção. Nessa perspectiva, a melhoria da qualidade em dado processo produtivo almeja a diminuição de ocorrências, como defeitos e quebras, que provoquem perdas no processo ou que motivem reclamações por parte do consumidor, porém a certificação de uma empresa por uma norma de qualidade não assegura que todos os bens produzidos ou todos os serviços prestados apresentem a mesma qualidade. Apesar de todos os controles sobre os processos de produção, ainda assim existe a possibilidade de que produtos com defeitos sejam postos à venda e, se isso ocorrer, o consumidor poderá valer-se do Código de Defesa do Consumidor para que a empresa faça a reparação do defeito ou até substitua o produto.

O consumidor, na sociedade moderna, depende da ação competente dos órgãos de fiscalização. São órgãos, por exemplo, como o Inmetro que tem por finalidade avaliar e fiscalizar, por meio da metrologia e da avaliação de conformidade, os produtos e serviços oferecidos à sociedade. Outro órgão que merece destaque é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) que foi criada apenas há 13 anos para regulamentar e fiscalizar medicamentos, cosméticos, alimentos e outros. De certa forma, o consumidor, ao adquirir um produto, realiza um “ato de fé”, pois, na maior parte das vezes, ele não tem o conhecimento técnico para avaliar se o produto está em conformidade para ser consumido, no caso de

alimentos, ou se o produto em questão pode aumentar a poluição. O consumidor depende do Estado para regulamentar e fiscalizar os produtos e serviços oferecidos a seus contribuintes. O “poder de decisão” do consumidor é limitado por estratégias elaboradas pelo próprio modo de produção capitalista. Nesse contexto, parece sensato que, na área da educação, também existam órgãos para regulamentar e fiscalizar o ensino. Apesar disso, esses órgãos têm feito a opção de gerenciar os sistemas de ensino por meio das avaliações em larga escala, e essa gestão apresenta riscos à educação como prática democrática.

Na discussão empreendida neste trabalho, defendo que, no contexto da educação, é preocupante adotar o conceito de qualidade da empresa capitalista e formas equivalentes de “controle de produção” de mercadorias. Analogamente ao processo de controle de qualidade da indústria, em que são refugadas as mercadorias com defeitos, na educação tal controle significaria retornar às escolas públicas o processo de reprovação dos alunos que não apresentam desempenho considerado adequado e que estão, nesse sentido específico, “fora do padrão de qualidade”. Identificar cada aluno que não apresenta desempenho adequado não é o objetivo dos sistemas de avaliação em larga escala. Mas é a partir do desempenho dos alunos que estão sendo definidas metas de qualidade para cada escola. Sendo assim, discute-se em que medida a classificação dos resultados das escolas tem, de fato, melhorado a qualidade da educação e se essa opção vai ao encontro dos fins da escola pública.

Um dos objetivos anunciados neste trabalho foi investigar o conceito de qualidade pela economia e administração capitalista e analisar a relação desse conceito com os objetivos que fundamentam o controle da produtividade no modo de produção capitalista, cujo fim é a acumulação do capital. Tal objetivo revela a preocupação sempre presente em relação à eficiência da administração de uma empresa, seja ela pública, seja ela privada. No final do trabalho, voltamos a tratar, especificamente, da qualidade da educação pública.

A queda das barreiras comerciais no Brasil, ocorrida de forma mais acentuada a partir dos anos 1990, provocou mudanças significativas nas relações entre a sociedade, as empresas e o Estado. Nessa década ocorreu uma liberalização comercial e financeira que afetou praticamente todos os setores da economia brasileira e que não apenas permitiu o acesso a insumos de melhor qualidade, mas também provocou, na indústria nacional, um movimento para o aprimoramento de seus produtos e processos de produção. A concorrência se ampliou e tornou-se internacionalizada, globalizada.

Com isso, explicam José Luiz Rossi Júnior e Pedro Cavalcanti Ferreira (1999), as empresas nacionais iniciaram um duplo esforço: aumentar a qualidade dos produtos e serviços e reduzir os custos de produção. Esse movimento modifica as relações econômicas entre o

Brasil e o mercado internacional e as próprias relações entre os brasileiros, as empresas e o Estado. A partir daí, gestão, eficiência, produtividade e qualidade tornaram-se termos frequentes nos setores público e privado. Nesse contexto, o Brasil e outros países começam a importar modelos de gestão do Japão como experiência de sucesso. Mas, como demonstrarei adiante, o êxito desses modelos depende, como em outros, da exploração da força de trabalho do trabalhador para obter mais-valia.

O termo “qualidade” tornou-se um fator de diferenciação dos produtos e serviços do setor privado como resposta à competitividade dos mercados nacional e internacional. Entretanto esse conceito, no setor econômico, é um fator estratégico que depende de dois aspectos. Um deles se refere à padronização, à avaliação de produtos e à normalização de processos produtivos e gerenciais. O outro aspecto se refere à aprovação pelo consumidor do produto ou do serviço. O consumidor, do ponto de vista da teoria econômica marginalista⁶, é reconhecido como um cliente que quer suas necessidades satisfeitas.

A relação entre essas necessidades e o controle de qualidade de um serviço ou mercadoria faz parte da discussão que apresento, neste trabalho, sobre o conceito de qualidade a partir da perspectiva da empresa capitalista. Também apresento um conceito de qualidade que nos permite compreender como um indivíduo se pronuncia diante de um produto ou serviço para atribuir maior ou menor qualidade a eles. Por esse conceito, tornou-se possível compreender — mas não concordar — que as pessoas atribuem maior qualidade à escola tradicional porque as experiências e informações que obtêm colaboram para esse juízo. Sendo assim, as pessoas contrapõem a escola tradicional à escola atual que, além de ser supostamente organizada em ciclos, oferece vagas para todos, ou seja, absorve todas as crianças, independente de raça ou origem social. Sem uma análise crítica, a comparação de dois modelos de escola, um seletivo e outro que pretende ser democrático, contribui para a desqualificação da escola pública. Uma análise crítica, entretanto, revela as marcas do autoritarismo da escola tradicional as quais dificultam, inclusive, o desenvolvimento da gestão democrática na escola.

As escolas foram sendo estruturadas historicamente e, nesse processo, os exames e os registros da vida escolar foram introduzidos. A intenção deste trabalho não é apresentar um histórico da escola, mas demonstrar como a instituição do “exame escolar” apresenta elementos ideológicos e culturais que vão se articulando para submeter, ao segundo ou a nenhum plano, toda possibilidade de prática pedagógica da avaliação. Educadores, e não

⁶ Claudio Napoleoni (1978, p. 12) refere-se à teoria marginalista como “pensamento econômico neoclássico”. Neste trabalho será utilizado apenas o termo “teoria marginalista” conforme utiliza Paul Singer (1975).

apenas eles, foram submetidos a uma série de exames em suas vidas escolares os quais lhes deixaram marcas profundas. Paro (2003a) identifica, no estudo “Reprovação escolar: renúncia à educação”,

as marcas impressas na personalidade dos educadores adultos pelas relações autoritárias por que passaram quando de sua vida escolar, entre elas o próprio sistema avaliativo, e os efeitos de tal personalidade no modo de ver e de lidar com a avaliação educativa, hoje. (PARO, 2003a, p. 160-161).

O exame na escola subverteu a lógica de administrar a escola tendo em vista seus fins. Os professores ensinam para que os alunos terminem o curso, para que sejam aprovados no vestibular ou em concurso público. Classificar é exatamente o objetivo de um concurso. Mas, na escola, que sentido tem classificar os alunos? Um aluno que recebeu um décimo a menos teve uma educação de menor qualidade?

Ao analisar a utilização do exame, verifica-se que este assume o papel de certificar a terminalidade de uma série ou nível de estudo ou de autorizar o acesso à escola, como nos exames de admissão que já foram intensamente utilizados na rede pública. Com a função de certificação, surge a necessidade de produzir indicadores numéricos para possibilitar uma classificação. A solução será a representação numérica com a utilização de decimais porque expressões como “ótimo”, “bom”, “regular” e “sofrível”, utilizadas pelos colégios jesuítas e descritas no capítulo quatro, não são tão eficazes numa lógica competitiva apesar de possibilitar uma classificação. Não servem porque se a quantidade de concorrentes aumenta, também aumenta em igual medida a necessidade de identificar, minuciosamente, o desempenho do aluno. Para melhor dar conta disso, tem-se a utilização de números decimais para evidenciar o desempenho de cada um perante todos.

Certamente, conceitos como os empregados pelos jesuítas também servem para classificar, mas considerando a ideia de selecionar, um décimo coloca alguém à frente de centenas de outros. Essa ideia de mensuração pormenorizada surge embalada por um movimento cientificista que arroga uma neutralidade que não existe de fato. A consequência disso está posta. Tem-se uma dificuldade, dentro da escola e fora dela, em pensar uma estrutura escolar⁷ em que a avaliação seja vista como um processo dialógico e não como um processo certificador. A avaliação não pode ter por fim submeter os alunos à escola nem selecionar para agrupar alunos em lotes de produção forjados por um currículo sequencial, linear e ordenado.

⁷ Sobre estrutura da escola os trabalhos de Cândido (1972) e Paro (2011a) são relevantes.

Nesse sentido, a escola moderna é um projeto de “formação em lotes”, e a avaliação, nesse modelo, utiliza o exame como instrumento disciplinador e certificador de séries e níveis de escolaridade. No contexto da educação, tal caráter selecionador não tem sentido. Por isso educadores como Paro (2003a, 2011a), Luckesi (1998), Sousa e Alavarse (2007), Hoffmann (1998, 1999) e outros defendem uma concepção de avaliação totalmente apoiada em fundamentos pedagógicos os quais permitem vislumbrar os processos de avaliação como instrumento de aprendizagem em que aluno e professor dialogam, mas não se excluem. Essa concepção se encontra nos pressupostos do sistema de ciclos cuja ideia subjacente é uma tentativa de ruptura com esse mecanicismo. Entretanto, como tem se presenciado, há resistência por parte dos educadores e das famílias, como demonstram os estudos de Paro (2003a) e Jacomini (2010). A organização da escola em séries e a reprovação na escola ainda estão associadas à ideia de uma escola de melhor qualidade. A instituição de metas de qualidade a partir do desempenho dos alunos não colabora para a superação da concepção de educação “transmissiva”.

Com a elaboração de instrumentos de medida como forma de aferir o desempenho dos alunos e sua apropriação pela escola, surgem os efeitos de sua utilização, dentre eles, sua utilização como mecanismo de controle social. A instituição de exames nas escolas tradicionais classificavam os alunos e, ao mesmo tempo, excluía aqueles com desempenhos inferiores aos que eram estabelecidos pelas legislações educacionais e regimentos escolares. Essa discussão pauta-se na reflexão sobre os limites do uso da “racionalidade técnica” com o fim de aferir a qualidade da educação a partir de técnicas de mensuração para identificar o desempenho dos alunos em habilidades básicas como a leitura e a matemática.

Para responder a este questionamento, são analisadas duas formas para tratamento da avaliação. Uma delas como controle, visando a uma uniformização nos resultados e, neste caso, a mensuração é relevante. O controle se apoia em parâmetros predeterminados, pois visa a controlar o processo de forma que os resultados dos alunos, assim como ocorre na produção de mercadorias, apresentem as menores diferenças possíveis. A outra forma de tratamento da “avaliação” é tomá-la como parte do próprio processo administrativo, ou seja, como uma forma de acompanhamento e de diagnóstico dos resultados visando à melhoria desses e do próprio processo de aprendizagem, no caso da escola. Nesse sentido, a avaliação requer perceber o sentido e as finalidades de seu uso. Essa é a proposta de avaliação que está de acordo com o conceito de administração proposto por Paro (1991), bem como com os fins da educação. Nesse contexto, trata-se de um conceito que exige o exercício da subjetividade e da condição de sujeito para expressar seus resultados. Além disso, a avaliação interna, realizada

na sala de aula, apresenta objetivos diferentes daqueles da avaliação externa (em larga escala). Assim, ao analisar a parte específica da legislação sobre a avaliação educacional, identificam-se as finalidades e contradições entre essas formas de avaliação.

A utilização de medidas de desempenho no cenário nacional para o estabelecimento de metas de qualidade para a escola pública são ações imitativas do contexto educacional internacional e similares às ações desse contexto. Associado a esse fenômeno mundial, o uso das estatísticas na Educação, assim como em outras áreas, apresenta sua natureza estratégica. As informações estatísticas podem e devem ser usadas de forma crítica e responsável visto que colaboram para a tomada de decisões dos administradores. No entanto seu uso também pode legitimar uma estratégia da administração e uma política do Estado que apresentam publicamente, da forma que convém aos dirigentes do Poder Público, uma série de informações sobre as escolas ao mesmo tempo em que ocultam outras.

A avaliação em larga escala sobre a escola pública assume um papel ativo e tem favorecido a consolidação de uma forma de controle⁸ da qualidade da educação pelo Estado e pela sociedade. Em São Paulo, por exemplo, foi instituído um índice — Idesp — que estabelece metas para o desempenho dos alunos, tendo em vista a melhoria desse indicador e os avanços nos resultados dos alunos na avaliação nacional, o Saeb. A União, por sua vez, instituiu o Ideb. Ressalte-se que os resultados das avaliações em larga escala têm sido apresentados à sociedade como único indicador da qualidade da escola. Os meios de comunicação colaboram para a legitimação de programa de metas de desempenho em exames, com a divulgação de *rankings* que permitem a comparação entre escolas, mas não informam outros dados que permitiriam uma interpretação qualitativa sobre os resultados apresentados.

Essas estratégias para melhorar a qualidade da educação fazem parte das orientações do Banco Mundial. Algumas escolas, entretanto, têm experimentado alguns mecanismos incompatíveis com o caráter educativo para burlar os exames em larga escala a fim de obter desempenhos melhores. Apesar disso, o conjunto das ações e medidas adotado nos últimos anos encaminha-se para a gestão e supervisão das escolas, por parte do Estado, a partir dos resultados que os alunos apresentam em avaliações em larga escala.

Essa gestão *por resultados* parece ser, dentre outros fatores, uma opção menos onerosa para os cofres públicos do que realizar o necessário investimento na estrutura das escolas em prol de um trabalho de qualidade do diretor e da sua equipe, bem como da qualidade de vida

⁸ O controle do Estado não é ilegítimo, pois é seu dever administrar os recursos públicos. A discussão sobre o termo, neste trabalho, pauta-se em uma forma de controle que não contribui para a melhoria da escola e que se caracteriza como mero processo burocrático.

deles e dos usuários da escola, visto que apenas se configura como um mecanismo, usado pelo Estado, que tem como função dizer à sociedade que o Estado está fazendo a sua parte. O ônus da sanha “avaliatória”, entretanto, é significativo. Diretamente porque utiliza mal os recursos públicos, indiretamente porque aciona mecanismos de reação por parte das escolas que afetam a atividade educativa e a formação dos alunos. Além disso, essas avaliações têm se tornado verdadeiras maratonas. A União avalia, o Estado avalia e muitos municípios também. Daí, se os alunos dos primeiros anos não apresentam bons resultados, a melhor solução apresentada pelos poderes públicos é fazer mais uma avaliação para saber se o aluno, aos oito anos, já está alfabetizado.

Na educação, tem-se, antes da figura do cliente, um cidadão com direito à educação. E cidadão não é apenas um consumidor. Esse aspecto é outro fator que diferencia a escola pública da empresa capitalista. Qualquer cidadão pode ter o desejo de possuir um automóvel, no entanto não há necessidade de uma questão dessa natureza ser expressa na forma da lei. O direito à educação, por sua vez, encontra-se na Constituição Federal. Infere-se, assim, que a educação constitui-se um direito inalienável do indivíduo, porém o exercício pleno desse direito ainda está sendo historicamente construído.

A avaliação é importante, pois auxilia a administração escolar nas tomadas de decisão e na reavaliação de sua própria atuação. Desse modo, deve ser entendida como um instrumento para uma boa administração da escola pública. Nesse sentido, a protagonista da escola tem que ser a própria educação. A avaliação educacional é um mecanismo “coadjuvante” da administração escolar. Não é ela, “a” educação.

Necessita-se, com certeza, da utilização de processos de avaliação na unidade escolar, pois a escola pública, assim como outras organizações, deve ser administrada tendo em vista os seus fins. Os sistemas de avaliação em larga escala estão, neste trabalho, sendo questionados no sentido específico de estarem edificando um sistema que “certifica” a qualidade de uma escola, ao mesmo tempo em que “desqualifica” outras. Tendo clara essa premissa, não se pode considerar a hipótese de administrar uma escola visando exclusivamente a melhores índices de desempenho em exames aplicados por sistemas nacionais ou internacionais de avaliação como sendo a orientação mais adequada para administrá-la. A qualidade da educação é uma consequência do trabalho realizado pela escola. Se a qualidade da educação pudesse ser medida em exames, então o propósito da escola deixará de ser a formação do aluno para ser *o que cada aluno pode oferecer à escola em termos de desempenho em provas*. Nesse contexto, a escola escolhe o aluno, mas indaga-se: essa possibilidade condiz com os ideais de uma sociedade democrática?

Paro (1991, p. 18, grifos meus) diz que administração é “a utilização racional de *recursos* para a realização de *fins* determinados”. No contexto de um sistema de avaliação burocratizada, cujos resultados constituem indicadores para metas de superação, configurando-se, portanto, como um sistema instituído para melhorar a *qualidade do desempenho dos alunos em exames*, afirmo que está sendo caracterizada uma inversão do propósito de administração de uma escola: o aluno se torna mera parte dos “recursos” e a avaliação se torna o “fim”. Dada essa condição, constitui-se, assim, uma situação propícia para a seleção de recursos (no caso, de alunos) para se atingir, equivocadamente, outro fim: melhorar, continuamente, índices de desempenho. Ora, o aluno é parte essencial da escola. Com ele, tem-se a escola. Sem ele, ela simplesmente inexistente. Nesse sentido, não é de caráter educativo nem democrático dizer que um aluno não atende às expectativas da escola e, com isso, justificar-se a seleção. A preocupação, nesse contexto, é a de que novos mecanismos de seleção e de emulação da qualidade da escola sejam construídos pela equipe escolar como resposta à política de metas e de avaliações dos alunos e das equipes escolares.

PARTE I

QUANTIDADE E QUALIDADE

1 OS NÚMEROS E AS MEDIDAS

A necessidade de contar e de medir surge da relação entre o homem, suas necessidades e as ações e resultados destas sobre a natureza para a satisfação daquelas que foram postas. Com o desenvolvimento do conceito de número e, posteriormente, de unidades de medidas para volume, massa, distância, tempo, dentre outras, o ser humano toma posse de ferramentas e desenvolve técnicas que lhe permitem, inclusive, exercer o controle sobre o trabalho de outros seres humanos. São várias as razões que levaram os homens, desde a pré-história, a desenvolver as noções de contar, medir e, graças a elas, ordenar. No âmbito da educação, como se discute neste trabalho, parte desses conceitos foi adaptada para o controle do desempenho escolar, por isso aborda-se, a seguir, o desenvolvimento do conceito de número e de medida.

1.1 A invenção do conceito de número

Contar e medir são ações que começaram com o homem primitivo, mas hoje estão providas de avançadas técnicas e instrumentos. Com as inovações tecnológicas, cada vez mais são desenvolvidos instrumentos de precisão para medidas, pois a confiabilidade e a reprodução de vários experimentos científicos podem depender dessa precisão.

A linguagem foi crucial para que o homem desenvolvesse o pensamento matemático abstrato. Ela é um instrumento inseparável do pensamento e não somente um conjunto de sinais, ela “é aprendida [...] e, por isto, *convencional, portanto, livre e desejada*”, explicam Denis Huisman e André Vergez (1968, p. 58, grifos no original). Existe, por isso, uma enorme variedade linguística dentro de um mesmo país. Quando os homens se tornaram mais numerosos e formaram as primeiras comunidades, também começaram a negociar, a estabelecer trocas uns com os outros. Surge a necessidade de inventar sinais para expressar os números por símbolos “isto é, sinais que se assemelham ao que significam, evocando-o concretamente” (HUISMAN, VERGEZ, 1968, p. 70). Mas os números surgiram antes das palavras que os exprimem (BOYER, 1974; BENTLEY, 2009). A ideia de número precede a linguagem escrita. Existem registros de que homens primitivos fizeram até cinquenta e cinco marcas em ossos, pois era “mais fácil fazer incisões num bastão do que estabelecer uma frase

bem modulada para identificar um número” diz Carl Benjamin Boyer (1974, p. 3). A noção de número surge da observação de coleções de objetos. À contagem de uma coleção é atribuído um número. Este, dizia Sócrates, não é em si uma coisa, é uma ideia (HUISMAN, VERGEZ, 1968). Apesar disso, o número só tem sentido se associado a uma técnica de enumeração e troca (HUISMAN, VERGEZ, 1968). As primeiras contagens eram feitas por correspondência como, por exemplo, uma pedrinha para cada animal. Com o tempo, houve a substituição das “manipulações materiais por manipulações simbólicas, cada vez mais abstratas” (HUISMAN, VERGEZ, 1968, p. 142). Os números negativos, por exemplo, surgem com as operações econômicas (débitos) dando origem a um símbolo operatório, pois como subtrair um número maior de um menor? Dessa forma, foi para o enfrentamento de situações operacionais do comércio que os números negativos, assim como os fracionários, foram concebidos.

Boyer (1974) fala que noções primitivas de número¹, grandeza e forma podem ser identificadas nos primórdios do desenvolvimento da raça humana e que originalmente a matemática “surgiu como parte da vida diária do homem e se há validade do princípio biológico da ‘sobrevivência do mais apto’, a persistência da raça humana provavelmente tem relação com o desenvolvimento no homem de conceitos matemáticos” (BOYER, 1974, p. 1, grifos no original). Segundo ele, ainda existem povos primitivos que fazem contagem de objetos dispondo-os em grupos de dois. Trata-se de uma forma rudimentar do sistema binário². O número dois é o princípio desse sistema que, posteriormente, foi utilizado em telégrafos, teares, calculadoras e computadores. A criação de outros sistemas de numeração ainda pode ocorrer dependendo da necessidade dos homens. O sistema hexadecimal³, por exemplo, é uma invenção recente utilizada em linguagens de programação de sistemas de computadores.

Veremos a seguir como o sistema de numeração indo-arábico foi apropriado pelos europeus com certas dificuldades.

¹ Boyer (1974), citando os estudos de Charles Darwin e outros, diz que existem pesquisas que identificam a noção de quantidade em alguns animais. O corvo, por exemplo, consegue identificar até quatro.

² A criação do sistema binário utilizado atualmente é atribuída ao matemático alemão Gottfried Wilhelm Leibniz (1646-1716), mas há indícios de sua utilização bem antes disso, com certas imperfeições, por povos australianos e polinésios. Curiosamente, nesse sistema não existe o numeral dois, apenas zero e um.

³ Nesse sistema são utilizados dez algarismos (0 a 9) e seis letras (A, B, C, D, E, F).

1.2 Sistema de numeração indo-arábico: do concreto para o abstrato

A arte de contar pode não ter surgido das necessidades diárias do homem, mas de rituais religiosos primitivos, sendo que a ideia de número ordinal precedeu o conceito quantitativo⁴ (BOYER, 1974). A aceitação dessa explicação implica considerar que muitos conhecimentos humanos eram transmitidos aos sábios, aos feiticeiros e sacerdotes como afirmam René Taton et al. (1959). A teoria sobre o lazer sacerdotal⁵ explica, por exemplo, que os números ímpares são masculinos⁶, e os pares, femininos uma vez que essa seria a ordem de chamada dos participantes dos rituais. Para Boyer (1974), todas essas questões são hipóteses sobre o que levou os homens primitivos a contar, medir e desenhar. Assim, muitas perguntas em relação à história da matemática são difíceis de serem respondidas, pois dependem de interpretações apoiadas nos poucos artefatos encontrados sobre essa questão ou de evidências antropológicas sobre a pré-história.

São consideradas duas teorias que tentam explicar a origem do conceito de número e da própria matemática: uma que evidencia as necessidades práticas da vida diária do homem e outra que sugere estreita relação com o lazer sacerdotal e ritual. Heródoto apoiava-se na primeira e Aristóteles, na segunda. Para Heródoto, era evidente a primeira teoria, uma vez que identificava a necessidade prática de medir as terras a cada inundação do Rio Nilo. A demarcação de territórios era, para os egípcios, uma séria questão. Disso resulta o uso de linhas e formas para limitar fazendas e lotes nas imediações do Rio Nilo após as inundações. Peter Bentley (2009) explica que “a cuidadosa divisão da terra com novos limites a cada ano” (p. 57) deu origem à geometria cujo nome deriva de duas palavras gregas *geo* e *meitren*, que significam, respectivamente, terra e medida.

Para Aristóteles, o estudo da geometria era desenvolvido graças ao lazer da classe sacerdotal, mas Boyer (1974) afirma não ser possível apoiar-se apenas nessa proposição, pois “se o homem neolítico pode ter tido pouco lazer e pouca necessidade de medir terras [...] seus desenhos e figuras sugerem uma preocupação com relações espaciais que abriu caminho para

⁴ De acordo com esse pensamento, os números ordinais teriam surgido antes dos números cardinais. Boyer (1974) considera improvável essa explicação, mas diz que muito da história da matemática se baseia em conjunturas, pois não existem registros escritos que possam elucidar questões dessa natureza.

⁵ Refere-se à prática de rituais organizados por sacerdotes.

⁶ Existem também números “amigos”, número “áureo” e outros. Explicações e outras curiosidades sobre números podem ser encontradas em Bentley (2009) e Malba Tahan (1999).

a geometria” (BOYER, 1974, p. 4), demonstrando desde muito o sentimento estético dos homens pela beleza das formas (TATON et al., 1959).

Inicialmente, a ideia de número era expressa por meio da linguagem de sinais. O uso de partes do corpo humano facilitava essa tarefa, pois, com os dedos das duas mãos, era possível representar coleções de até dez elementos. Quando os dedos das mãos e dos pés não eram suficientes, recorria-se a montes de pedras de base dez ou cinco (BOYER, 1974, BENTLEY, 2009). A base do sistema decimal-posicional⁷ que utilizamos está no uso dos dedos para contar objetos. Considera-se decimal, porque contamos grupos de dez, e posicional, porque o valor de cada algarismo é determinado conforme a sua posição na representação do numeral.

O sistema decimal nada mais é do que um acidente anatômico, julgava Aristóteles. Ele refere-se ao fato de que os homens nascem com dez dedos nas mãos e outros dez nos pés (BOYER, 1974, p. 3), por isso a ideia de quíntuplos era familiar ao homem primitivo. Contar pelos dedos, contar por cinco e por dez foram formas que surgiram e prevaleceram depois da contagem por dois e por três. O homem, que antes utilizava pedras para conservar a informação de determinada quantidade, passa a fazer marcas em ossos e pedras. Depois, começa a contar pelos dedos das mãos, a registrar marcas de contagem e a usar partes do corpo para medir: o pé, o palmo, o polegar etc. Nesse contexto, o homem partiu do concreto para o abstrato desenvolvendo a noção de número e também sistemas de numeração e de medidas, construindo, assim, elementos para a Astronomia, a Agrimensura, a Matemática, a Física e outras ciências. O comércio e a indústria também se apropriaram dessas invenções.

O processo de trocas de mercadorias, desde muito, utilizava conceitos de frações. A ideia de fração também surge da observação e da experiência concreta. Quando o homem identificou, por exemplo, uma maçã como uma unidade, ao dividi-la em duas partes iguais, obteve duas metades. A metade de um inteiro, hoje seria representada por $\frac{1}{2}$ ou 0,5, portanto um número menor do que um. Bentley (2009) explica que operações com frações eram possíveis com o uso do ábaco e que os abacistas detinham um conhecimento de grande importância, principalmente para o comércio. Eles só perderam esse prestígio com a introdução do sistema indo-arábico.

O desenvolvimento desse sistema dependeu dos conhecimentos matemáticos hindus e árabes. A base dez era usada por egípcios e chineses, porém eles representavam o número dez com um símbolo (uma figura). Naquela época, ainda não havia a ideia de associar um símbolo

⁷ Existem outros sistemas de contagem como o binário, o ternário, o quinário, o quinário-decimal, mas boa parte deles está em desuso.

(um numeral) para cada número nem a ideia do zero ou do valor posicional como conhecemos. A descoberta do zero foi tardia, mesmo assim registros de uma noção rudimentar desse numeral foram encontrados na civilização mesopotâmia que utilizava um espaço vazio para representá-lo⁸.

Boyer (1974, p. 163) diz que “nosso sistema de numeração para os inteiros é apropriadamente chamado indo-arábico, para indicar sua origem provável na Índia e sua transmissão através dos árabes”. Com a introdução do décimo numeral, ou seja, do zero, o moderno sistema de numeração estava completo (BOYER, 1974). Foi esta a contribuição da Índia que combinou “três princípios básicos, todos de origem antiga: (1) base decimal; (2) uma notação posicional; e (3) uma forma cifrada para cada um dos dez numerais”. (BOYER, 1974, p. 157). Quando a ciência na Europa começou a ascender, ela encontrava-se preparada para receber o legado intelectual dos árabes, mas a incorporação do sistema indo-arábico pelos europeus não se deu facilmente. As facilidades de efetuar operações aritméticas com esse sistema eram tais que os abacistas, detentores do poder de calcular com o ábaco, exerceram grande resistência. Chegavam a afirmar que o sistema era de inspiração demoníaca. Na verdade, o sistema permitia efetuar facilmente operações aritméticas sem a necessidade do ábaco, e a isso os abacistas reagiram.

Nesse contexto, devido às facilidades de operações do sistema decimal-posicional, sistemas de numeração como o romano, que era empregado pelos europeus até o século XIII, ou o sistema de base sessenta, que era utilizado na Mesopotâmia, foram perdendo espaço. Apesar disso, o sistema romano ainda é usado para distinguir séculos ou capítulos de livros e o sistema sexagesimal dos mesopotâmios permanece nas unidades de tempo (um dia = vinte e quatro horas, uma hora = sessenta minutos e um minuto = sessenta segundos), na medida dos ângulos (trezentos e sessenta graus como a maior medida do círculo) e também no sistema de coordenadas geográficas. Foi pelo sistema sexagesimal que se idealizou a divisão da Terra (sendo esférica, tem 360°) em linhas imaginárias para estabelecer os fusos horários a partir do meridiano de Greenwich, em Londres.

Tabletas do tempo da dinastia Hamurabi (1800-1600 a. C) revelam que a utilização da organização de um sistema de base sexagesimal na Mesopotâmia pode ter sido

conscientemente adotada e legalizada no interesse da metrologia, pois uma grandeza de sessenta unidades pode ser facilmente subdividida em metades, terços, quartos, quintos, sextos, décimos, doze avos, quinze avos, vigésimos e trigésimos, fornecendo assim dez subdivisões (BOYER, 1974, p. 19).

⁸ Rudimentar porque o “espaço vazio” não tinha a mesma função do zero no sistema indo-arábico.

Além desse sistema, os mesopotâmios desenvolveram uma impressionante notação para frações que nenhuma outra civilização conseguiu superar até a Renascença. A descoberta de números na forma de frações e de frações decimais permitiu ao mundo pensar que as coisas pequenas também podem ser descritas (BENTLEY, 2009, p. 34). Mas antes era necessário criar uma mensuração científica e, para isso, um sistema de medidas apropriado.

Quando o homem buscou criar uma mensuração científica, por exemplo, das distâncias, também conquistou o “‘duplo infinito’ da extrema grandeza e da extrema pequenez à custa de incessantes aperfeiçoamentos e progressos teóricos” (HUISMAN, VERGEZ, 1968, p. 125). As dimensões grandes e pequenas passam a fazer parte do universo da ciência com o desenvolvimento da mensuração que permite determinar quantos milionésimos de milímetro tem o diâmetro de um átomo, assim como quantos anos-luz está a Terra de uma estrela da nossa galáxia (HUISMAN, VERGEZ, 1968). Com a utilização das medidas, o homem amplia o universo da ciência e sua percepção sobre o mundo, pois “a crescente precisão dos instrumentos de medida – que nos permite, por exemplo, operar no domínio do infinitamente pequeno – introduz considerável mudança na escala de observação” (HUISMAN, VERGEZ, 1968, p. 133) e isso torna-se fundamental não somente para o cientista, mas também para o comércio, a indústria e o cidadão comum.

Como contar e medir são ações que estiveram presentes muito antes da linguagem, considera-se que os homens primitivos desenvolveram formas rudimentares de contagem e de mensuração. Nesse contexto, diferentes civilizações desenvolveram sistemas próprios de contagem e de medidas para os quais estabeleceram um conjunto de símbolos, bem como regras para sua utilização (BOYER, 1974, BENTLEY, 2009). A Europa, antes do século XIII, ainda usava o sistema de numeração romano, e nós, que conhecemos e utilizamos o sistema indo-arábico, podemos imaginar as dificuldades em utilizar aquele sistema para as operações elementares como a adição, a subtração, a multiplicação e a divisão.

Quando o sistema indo-arábico estabeleceu-se na Europa por volta do século XIII, dois aspectos interferiram no processo: a barreira da língua árabe e as crenças religiosas que renegavam a importância da ciência na vida do homem. Em relação à língua árabe, explica Boyer (1974, p. 183), “nenhum europeu poderia pretender ser um matemático ou astrônomo verdadeiro sem um bom conhecimento árabe; e a Europa, durante o século doze, não podia se orgulhar de qualquer matemático que não fosse mouro, judeu ou grego”. Em relação à religião, esta representou uma barreira muito maior, pois para Tertuliano, a pesquisa científica era supérflua uma vez que o Evangelho de Jesus oferecia todas as respostas (BOYER, 1974).

Apesar das barreiras, o desenvolvimento da atitude científica pelos homens e a maior divulgação das descobertas científicas, a partir da invenção da prensa tipográfica, forneceram ao homem a possibilidade de ampliar seu entendimento sobre o universo e sobre outras culturas e ao capitalismo, a expansão mundial da indústria.

1.3 Sistemas de medida: o controle do tempo, da terra e do homem

A medida e a forma de medir as coisas nada mais são do que uma convenção humana. José Ortega y Gasset (1963) afirma que “a medida é, por sua própria essência, relatividade. Não há medida sem metro, e o metro, como tal, não é uma coisa cósmica, não é uma realidade, mas uma arbitrariedade. É uma coisa humaníssima.” (p. 104). A medida é uma antiga invenção da humanidade, mas a ciência moderna deu a ela um tratamento peculiar que permitiu grandes progressos científicos em vários campos do conhecimento.

Com um sistema de contagem, outro de medidas, além de outros elementos, o homem, desde muito, administra o trabalho de outros homens e o uso da terra⁹. O homem passa a fazer uso de instrumentos de medidas que surgem do concreto e que se consolidam com a abstração. Os sistemas de numeração, assim como as unidades de medida, são conceitos que passam a ser aceitos por convenção, resultados da abstração e da elaboração de conceitos matemáticos. São recursos abstratos que permitem ao homem exercer, concretamente, o domínio sobre a terra para a agricultura, o processo de trocas comerciais e o controle da produção para a taxação de impostos e para a gerência da produção e a supervisão sobre trabalhadores e escravos.

Os egípcios, assim como os chineses, romanos, gregos, indianos, mesopotâmios e outros povos desenvolveram diferentes sistemas de numeração e de metrologia. Em qualquer dessas culturas — como em outras — contar, medir e classificar são ações constantes no cotidiano das pessoas. Apesar disso, enquanto muitas pessoas tinham interesse por esses conceitos para realizar transações comerciais e financeiras, outras tinham o lazer como fator motivador.

Na civilização egípcia, por exemplo, contar e medir permitiram o controle das colheitas, das terras, pois o Rio Nilo, com suas inundações, modificava a área das plantações.

⁹ A restrição da liberdade e o uso da força no caso dos escravos, por exemplo, é um exemplo (desumano) de outros elementos dos quais o homem pode utilizar para fazer com que outros trabalhem para ele.

Os sistemas de contagem e de medidas surgem com a necessidade burocrática de controlar áreas e comprimentos dando origem, dessa maneira, à profissão dos agrimensores chamados, naquela época, de “esticadores de corda”. As cordas eram usadas pelos agrimensores para “traçar bases de templos como para realinhar demarcações apagadas de terras” (BOYER, 1974, p. 4). Eles faziam uso de conhecimentos da geometria e também de princípios estéticos, tanto para construir templos e demarcar terras, como para configurações estéticas e de ordenamento.

A construção das Pirâmides do Egito, da Muralha da China, além de outras grandes construções das Antigas Civilizações, requereu uma administração elementar sobre o trabalho de milhares de trabalhadores¹⁰, e essa supervisão era realizada também por escravos, como afirma Colin A. Ronan (1994). Isso indica que “o controle de turmas grandes de trabalhadores antecede à época burguesa”, argumenta Harry Braverman (1980, p. 65). A administração egípcia preocupava-se com a marcação do tempo, por isso logo desenvolveram o primeiro calendário baseado nas estações do ano. O interesse pela Astronomia era porque precisavam prever acontecimentos com a colheita e com os tributos devidos conforme períodos específicos (RONAN, 1994).

Durante a XII dinastia, com Amenemés e seus sucessores, diz Ronan (1994, p. 21), a “administração padronizou pesos e medidas, enquanto seus funcionários” faziam registros em hieróglifos. Os métodos desenvolvidos para medir a terra visavam também à taxação de impostos. Mas se os agricultores tivessem diminuídas suas terras em função das inundações do Rio Nilo, podiam reivindicar redução nessas taxas. Para administrar essas áreas em função das colheitas e das modificações do tamanho da área de plantação face às inundações do Rio Nilo, eram necessários, portanto, sistemas para medir o tempo, a área e a produção.

O Egito tinha uma administração eficiente que se concentrou, também, nas grandes construções, como os grandes edifícios, estátuas e pirâmides. Para construir a pirâmide de Quéops, por exemplo, foram utilizadas “mais de 2,3 milhões de blocos de pedra calcária, cada qual pesando 2,5 toneladas” (RONAN, 1994, p. 22). Essa construção exigiu dos egípcios, não somente imaginação e técnica de construção dos egípcios, mas também “habilidade administrativa em organizar um enorme exército de operários – 100.000, de acordo com o historiador Heródoto”. (RONAN, 1994, p. 22). As técnicas de construção egípcia utilizavam princípios mecânicos e, além de outros aspectos eminentemente práticos, os egípcios tinham que importar a madeira de que precisavam. Dessa forma, contar e medir eram fundamentais

¹⁰ Tem-se aqui uma contradição sobre quem trabalhou na construção das pirâmides. Ronan (1994) fala em operários e Braverman, em escravos (1980).

para o controle dos materiais de construção e para administrar o expressivo número de trabalhadores requeridos para a execução das obras (RONAN, 1994). Trata-se, assim, da utilização de sistemas de contagem e de medidas para administrar a ação do homem sobre a natureza e para controlar o trabalho humano. Nesse contexto, o controle do trabalho por meio de unidades de tempo já existia muito antes do taylorismo que, entretanto, não se equipara ao controle utilizado pelos egípcios. Mas, na Civilização Egípcia, já são encontrados indícios de processos burocráticos visando à arrecadação de impostos e ao controle da produção e do trabalho humano.

Os conhecimentos matemáticos, utilizados pelas civilizações antigas e não apenas a egípcia, foram fundamentais para o desenvolvimento científico e tecnológico que presenciamos diariamente. Para o progresso da ciência, a criação de sistemas de medidas foi essencial e favoreceu também o comércio e a produção de mercadorias. Processos de gerência e produção capitalista, como abordado no capítulo três, serão beneficiados por esse desenvolvimento.

1.4 O desenvolvimento da ciência e da racionalidade técnica: uma característica do mundo moderno

A história da matemática, assim como de outras ciências, sob a perspectiva etnográfica, revela que seus conceitos foram criados por alguns, mas absorvidos, aprimorados ou refutados por outros, sendo essa a dinâmica da ciência como uma atividade humana. Os números existem há milhares de anos e “embora seja uma descoberta contemporânea à invenção do machado de sílex, eles levaram muito tempo para chegar às formas que conhecemos hoje” (BENTLEY, 2009, p. 13). Diferentes maneiras para contar e medir foram sendo criadas conforme surgia alguma necessidade. Boyer (1974) sugere que a sobrevivência do ser humano seria uma explicação e outra, a realização de rituais, mas avalia que tanto a questão da sobrevivência quanto a dos rituais podem estar relacionadas.

O ambiente em que o homem está inserido e a presença do outro são promotores do desenvolvimento humano. Para Ubiratan D’Ambrosio (2007), os seres humanos desenvolvem processos mentais a partir de motivações originadas no ambiente natural, social e cultural em que se encontram. Dessa forma,

os sujeitos que viviam na Grécia e nos outros países desenvolvidos em redor do Mar Mediterrâneo, motivados por esse ambiente [...] e por suas maneiras de comparar, classificar, quantificar, medir, organizar, inferir e concluir, criaram a sua própria matemática. (D'AMBROSIO, 2007, p. 17).

Na Pré-história, os “feiticeiros” eram considerados sábios em função dos conhecimentos que detinham. Esses conhecimentos chegaram à Antiguidade Clássica estabelecendo uma ligação entre aqueles períodos da história. Também “é certo que os caçadores e, em seguida, os primeiros comerciantes aprenderam cedo a contar” (TATON et al., 1959, p. 17). Dessa maneira, os primeiros elementos da Aritmética foram logo conhecidos diante da necessidade de contar a caça, os instrumentos e as pessoas. Havia, por exemplo, um controle bastante simples sobre o número de membros da tribo. Quando os guerreiros saíam para o confronto com outro grupo, cada um deles deixava uma pedra na sua tribo. Assim, ao retornarem, era possível identificar quantos sobreviveram (BOYER, 1974).

Inicialmente, os cálculos “eram pedrinhas com que os mercadores contavam seus rebanhos” (HUISMAN, VERGEZ, 1968, p. 129). Desse modo, a aritmética teve sua origem no comércio, com a necessidade de trocas. Esses primitivos métodos de cálculo evoluíram com o comércio ainda no período Neolítico, mas somente são encontradas provas desse desenvolvimento a partir das antigas civilizações (TATON et al., 1959; BOYER, 1974).

As figuras geométricas eram utilizadas no período Paleolítico superior como ornamentação de objetos. Desse período, foram encontradas gravuras, pinturas e esculturas em que havia desenhos de linhas, pontos, círculos, espirais, quadrados, losangos e triângulos. Essa geometria rudimentar foi aperfeiçoada no período Neolítico e na Idade do Cobre, pois “a agricultura necessitou da divisão e da previsão do tempo, estações, lunações” (TATON et al., 1959, p. 23) e foi assim que a astronomia e a geometria começaram a se desenvolver.

Os conhecimentos humanos não são, evidentemente, produtos de uma única civilização ou geração, mas do intercâmbio entre os povos e em diferentes épocas. Um exemplo dessa natureza é o uso de frações no comércio antigo que eram

tão importantes para o comércio (vou trocar com você $\frac{1}{4}$ de porco por $\frac{1}{3}$ de um saco de maçãs) que os babilônios e os romanos logo passaram a ter símbolos e palavras para definir frações, e os egípcios desenvolveram um método bem estabelecido para escrevê-las. (BENTLEY, 2009, p. 30).

Os números fracionários têm sua origem em situações operacionais do comércio. Muito além dos processos de troca entre os homens, esses números permitiram ao homem compreender coisas pequenas como os átomos e enquanto Pitágoras “aprendia sobre os

números, o jovem Buda já havia dominado uma habilidade aparentemente impossível quando se tratava de números minúsculos” (BENTLEY, 2009, p. 34).

Os números estão em toda parte e regulam tudo o que existe, pelo menos, assim pensavam os pitagóricos que

estudavam o Universo com o auxílio dos números. Eles acreditavam que os números eram fundamentais para o Universo – que, num sentido muito real, tudo era construído a partir de números. Assim, acreditavam que, ao descobrir e analisar padrões numéricos, poderiam decodificar alguns significados profundos que ajudariam a explicar como e por que o Universo era como era (BENTLEY, 2009, p. 39).

A ideia de identificar ou estabelecer padrões numéricos para explicar o universo afligia Pitágoras que “compreendeu a importância da linguagem dos números, mas cedeu à tentação de fazer, desses símbolos operacionais, seres independentes dotados de virtudes mágicas”. (HUISMAN, VERGEZ, 1968, p. 69). Com essa percepção, ele e seus discípulos acreditavam que “tudo que é bom e justo, tudo que faz sentido e todas as proporções da vida podem ser completamente descritas por esses números” (BENTLEY, 2009, p. 53). Ironicamente eles descobriram por meio do próprio teorema de Pitágoras que estavam errados sobre a ordem e a simplicidade dos números, mas esconderam a existência dos números irracionais (BENTLEY, 2009) porque isso ia contra a crença da seita por eles formada acerca da perfeita proporção numérica em todo o Universo.¹¹

O intercâmbio científico entre os povos era precário e as questões morais e religiosas exerciam uma grande influência na vida das pessoas e, conseqüentemente, na história das ciências. Por isso, foram refutadas as ideias de Nicolau Copérnico (1473-1543), Giordano Bruno (1548-1600), Johannes Kepler (1531-1630) e Galileu Galilei (1564-1642). Este último,

em 1616 [...] estava convencido de que a antiga concepção geocêntrica – de que a Terra era o centro do Universo e tudo girava à sua volta – estava errada. [...] O mundo religioso não estava preparado para a revelação de Galileu. [Ele] foi considerado culpado de heresia e condenado à prisão perpétua. (BENTLEY, 2009, p. 165)

A religião, dizem Boyer (1974) e Bentley (2009), impedia que ideias como as de Copérnico, Galileu, Kepler e Bruno fossem aceitas porque contradiziam os ensinamentos da Igreja. Copérnico intuiu que se a Terra girasse em torno do Sol, estariam resolvidas várias

¹¹ Atualmente, a calculadora pode nos dar o resultado da raiz quadrada de um número, mas um cálculo dessa natureza não era possível à época de Pitágoras.

dificuldades matemáticas sobre os movimentos planetários. Sua hipótese negava o que a Igreja ensinava, por isso a Igreja Católica, assim como Lutero e Calvino, refutaram a teoria heliocêntrica. A teoria copernicana destituía a posição, aceita pelos religiosos, de privilégio do homem perante o universo. Como era uma ofensa direta às autoridades religiosas e à Bíblia, a teoria foi rejeitada pelos religiosos, mas à medida que foi difundida, as pessoas começaram a questionar as explicações da Igreja sobre o Universo. Com o passar do tempo, as ideias de Copérnico chegaram a Kepler. Este considerou que os planetas se movem em elipses e não em círculos como pressupunha Copérnico. Sugeriu, ainda, que não há um padrão simétrico nesses movimentos como supunham os antigos gregos. Estes explicavam o Universo apoiados no aspecto estético da simetria, e essa foi a concepção apropriada pela Igreja. Para ela, Galileu cometeu um duplo crime: afirmar que a Terra se movia em torno do Sol e girava em torno de seu próprio eixo.

A partir do século XV, a ciência provocou uma mudança na concepção humana sobre o universo e introduziu a observação e a mensuração dos dados para testar novas teorias. Desde a pré-história, o homem já procurava compreender o universo, mas, com os avanços da ciência, novas perspectivas foram se abrindo para a ciência como também para a educação, a política e a filosofia.

Com René Descartes (1596-1650), é inaugurado o movimento chamado “racionalismo” do qual fazem parte Spinoza e Leibniz. Descartes (1995), tão logo pôde, deixou o estudo das letras e dedicou-se a procurar outra ciência, nele mesmo ou “no grande livro do mundo” (p. 23). Ele desejava reconhecer o verdadeiro do falso, por um método seguro, para o qual ele estabelece quatro preceitos: primeiro, jamais acreditar sem ter evidências; segundo, examinar cada dificuldade a partir de partes (tantas quantas forem necessárias); terceiro, estabelecer uma ordem do mais fácil para o mais complexo; quarto, para cada caso, fazer enumerações exatas e revisões de tal modo que não se esqueça de nada (DESCARTES, 1995). Descartes apresenta a metodologia da “razão correta”. Na busca da verdade, duvida de tudo e descarta tudo que não é certo. Ele aceita apenas aquilo que não desperte a menor dúvida. O princípio cartesiano considera que existe uma única verdade em cada coisa. Descartes (1995) pressupõe que, da mesma forma que na aritmética se chega à exatidão, outras circunstâncias também podem ser examinadas à luz de seu método.

Quando Isaac Newton (1643-1727) descreveu de forma precisa todo o sistema solar, de certa forma fez o que Pitágoras tentara fazer, mas esse último dava aos números uma áurea mística. Newton, por outro lado, desenvolveu princípios matemáticos para explicar “tanto a órbita dos planetas quanto a queda de uma maçã no chão” como diz Willam E. Doll Jr. (2002,

p. 36), mas as equações newtonianas não são aplicáveis quando se quer calcular o efeito gravitacional de três corpos celestes (por exemplo, o Sol, a Terra e a Lua) porque a atração da Lua causa perturbações que interferem na órbita da Terra ao redor do Sol e que também altera a órbita prévia da Lua (Cf. DOLL JR., 2002, p. 106-107). Apesar disso, Newton criou uma equação que levou à dedução de que a natureza é conformável e que a ordem do Universo é simples, estável. Com isso, contribuiu para o desenvolvimento de uma lógica mecanicista que explica a natureza a partir da relação causa-efeito, ideia essa que estará nos princípios tayloristas, assim como na organização de um currículo escolar ordenado e linear. Newton forneceu, principalmente, às pessoas daquela época que estavam, de certa forma, desorientadas com a refutação da teoria geocêntrica, a ideia de estabilidade do Universo. Essa contestação tinha sido determinante para que, não sem resistência, a Igreja deixasse de ter o controle total sobre a vida cultural e intelectual da Europa e além dela, também o Estado. Gradativamente aumenta o interesse pela ciência não só pelos comerciantes, como também pelos governos. Os observatórios de Greenwich e de Paris, por exemplo, foram construídos para ajudar o comércio ultramarino.

A visão newtoniana de um universo estável, simétrico e uniforme idealiza uma realidade simples e observável, como afirma Doll Jr. (2002). Essa visão contribuiu para que os cientistas matemáticos dos séculos XVI e XVII buscassem estabelecer uma ordem matemática simples e simétrica para explicar não somente o movimento da Terra, mas também quantificar, ordenar e mensurar “eventos, atividades e experiências” (DOLL JR., 2002, p. 51). Com Newton, tem-se o conceito de causalidade em que “para cada efeito deve haver uma causa anterior; os efeitos não acontecem espontaneamente e uma mesma causa sempre vai produzir o mesmo efeito”, como explica Doll Jr. (2002, p. 52). Trata-se, então, da predizibilidade, ou seja, prever a probabilidade da ocorrência de um fenômeno. Esse princípio, orientador da Ciência Moderna, transformou-se na maneira natural e correta de vermos todos os problemas na Economia, na Psicologia, na Filosofia e na Educação, como argumenta Doll Jr. (2002) que também diz:

esta causalidade mecanicista é o que está por trás do determinismo de Laplace, do princípio de estímulo-resposta do comportamentalismo, da fé do educador no valor preditivo do QI, e da fé do professor na repetição como um método de aprendizagem vital, se não o método. (DOLL JR., 2002, p. 52-53, grifo no original)

Observa-se que a Ciência Moderna foi decisiva tanto para sua própria expansão e deificação como também para desenvolver instrumentos para o controle. Essa ciência teve seu

ápice na década de 1960, quando tem início, nos Estados Unidos, um movimento de reforma do currículo escolar. Em 1957, a Rússia lançou o Sputnik, sendo esse, o primeiro satélite artificial em órbita ao redor da Terra e os Estados Unidos descobriram que os soviéticos, no âmbito científico e tecnológico, avançaram mais do que eles. A revolução soviética tinha dado início à reforma educacional, e a Rússia tinha implantado a educação obrigatória e incorporado, em todos os níveis de seu sistema educacional, as mulheres. Esse modelo de educação era algo espantoso para a mentalidade ocidental dos anos 1950 e foi assim que

para melhorar o desenvolvimento científico e técnico, os Estados Unidos descobriram que não podiam perder 50% de seus melhores cérebros pelo simples fato de serem mulheres; e outros percentuais, difíceis de calcular, de excelentes cientistas e engenheiros, que igualmente se perderiam somente por serem pobres ou por causa da cor da pele, em uma época em que as minorias raciais não eram aceitas em muitas universidades. (ESTEVE, 2004, p. 77)

Trata-se, portanto, do conceito de “reserva de talento”, ou seja, dar oportunidade às pessoas talentosas que eram subutilizadas porque a organização dos colégios e universidades era de uma educação elitista (ESTEVE, 2004). Nesse mesmo contexto, também será formado o conceito de “capital humano”, desenvolvido por Theodore W. Schultz (1973), para enfatizar

a importância de que um país disponha de uma massa crítica de pessoas formadas em ciência e tecnologias – os autênticos motores de uma economia do conhecimento, que não apenas necessita de engenheiros e de cientistas de alto nível, mas também de uma mão de obra com níveis cada vez maiores de especialização e de formação geral. (ESTEVE, 2004, p. 78-79)

Esse conceito torna-se uma influência constante na organização do ensino. A educação passa a ser fortemente vinculada aos objetivos políticos e econômicos tornando propícia a organização do currículo escolar a partir de objetivos previamente definidos e também sua avaliação. Será incessantemente buscada, desde então, a eficiência por meio da racionalidade técnica, por meio do controle e da organização do tempo, das atividades dos homens e dos recursos materiais.

A Ciência tornou-se a marca do mundo moderno, e os americanos acreditaram que o conhecimento especializado, aliado ao profissionalismo,

ajudaria a competir com os russos no espaço, derrotar os comunistas no Vietnã, eliminar a pobreza e melhorar os cuidados de saúde em casa e aumentar a base de conhecimento dos jovens. Máquinas que ensinavam, aprendizagem programada e um currículo à prova de professor eram a onda do futuro, o caminho para a salvação social. (DOLL JR. 2002, p. 18)

Donald Schön (1983), citado por Doll Jr. (2002), diz que o pensamento subjacente a esse contexto é o de uma visão “cientística” como “racionalidade técnica”. Mas, como se sabe, nem essa racionalidade, nem a visão de Ciência subjacente a ela, foram capazes de cumprir aquilo que delas se esperava. O projeto do Iluminismo atraiu sobremaneira a atenção da sociedade e talvez nenhum outro terá tamanha influência. Apesar disso já se fala em uma “nova” Física, uma “nova” Química, uma “nova” Biologia etc. Essas mudanças devem influenciar a educação e o currículo, pois estes ainda seguem um ordenamento linear, sequencial e quantificável, ou seja, a organização do ensino ainda está estruturada em princípios cartesianos e newtonianos (DOLL JR. 2002).

A necessidade de sobrevivência e o uso dos recursos da natureza levaram os homens a construir o conceito de número e, com ele, sistemas de medidas que permitiram melhor controle sobre os meios. Trata-se dos primórdios dos conceitos que serão fundamentais para o desenvolvimento de ciências como a Matemática e a Física que exerceram grande influência na sociedade moderna.

A intenção dessa parte do trabalho foi identificar a relação entre número e mensuração como conceitos que permitiram o controle do homem sobre manifestações da natureza para explicar o universo e que permitiram também desempenhar uma orientação determinante sobre o currículo, a avaliação e a gestão escolar sob o pressuposto de que a eles estava sendo dado um tratamento científico, ou seja, uma “racionalidade técnica”, uma precisão matemática, um ordenamento linear e sequencial. A relação entre ciência, administração “científica” e estrutura da escola será abordada no desenvolvimento deste trabalho. Por ora, apresentamos apenas os indícios dessa relação para compreender que se trata de um longo processo histórico que vai sendo moldado a partir dos interesses econômicos e políticos, primeiro localmente, depois mundialmente. A seguir veremos como a qualidade torna-se um discurso fundamental para a distribuição de rótulos para a capacidade intelectual do indivíduo, como também para comparar a eficiência das instituições públicas com a produtividade das empresas capitalistas.

2 O AVESSO DA QUALIDADE

Um provérbio (português) diz que “a qualidade das coisas é preferível à quantidade delas” e outro (latino) confirma que “mais vale qualidade que quantidade”. Há quem diga ainda que, somente na escassez, a qualidade pode ser verificada. Provérbios como esses confirmam que, popularmente, a qualidade de um objeto está relacionada à sua escassez, enfim, à sua quantidade. Por outro lado, essa condição, na atividade econômica, refere-se, dentre outros aspectos, àqueles inerentes ao processo de demanda e de oferta de uma mercadoria. Mas, como se demonstra neste trabalho, identificar a qualidade de um produto ou de um serviço exclusivamente pelo movimento da demanda e da oferta tem suas limitações. Preferir a escassez de um objeto como aspecto da melhor qualidade tem seus limites, pois implica desconsiderar o próprio desenvolvimento da técnica que permitiu ao homem viver melhor no mundo. Ortega y Gasset (1963) diz que o homem não se adaptou à natureza, mas a fez se adaptar a ele. O desenvolvimento da técnica permitiu ao homem produzir mais, e isso não pode ser considerado como um fator que provoca a menor qualidade de um produto; ao contrário, a maior produtividade permite que mais pessoas tenham acesso a determinados produtos.

Se o senso comum opõe qualidade à quantidade, como seria essa interpretação no que se refere à educação? O jornal O Estado de S. Paulo publicou, em 2009, a seguinte manchete: “Destaque da rede estadual de SP dribla regra e reprova alunos”. Em 2010, o mesmo jornal relatou que um candidato ao governo do estado de São Paulo, na busca de votos, afirmou que modificaria o sistema de progressão continuada porque as avaliações *com nota* somente acontecem ao final de cada ciclo. Observa-se que veicula pelos meios de comunicação, como também nos discursos políticos, em épocas de eleições, um tema recorrente na educação pública: a questão da reprovação, a crítica ao sistema de ciclos e à progressão continuada como um problema que afeta a qualidade da escola pública. Esse aspecto revela que, para o senso comum, a não reprovação fez diminuir a qualidade da escola pública. Trata-se de um equívoco gerado pela interpretação de uma dada realidade à luz daqueles provérbios. Quando se remete à qualidade da educação, ou melhor, da escola pública, como pode ser observado nas notícias citadas, ela perdeu qualidade quando ampliou suas vagas escolares e diminuiu as reprovações. Ou ainda que a adoção do sistema de ciclos e de progressão continuada provocou a perda de qualidade e que a prática de exames que selecionava os alunos a cada ano era garantia da manutenção da qualidade da escola pública. Mas terá qualidade uma

instituição que vai retirando do processo aqueles que não conseguem aprender? Se analisarmos, por exemplo, uma unidade hospitalar, tem sentido retirar da instituição aqueles que ela não consegue identificar tratamentos adequados para seus pacientes? (PARO, 2012c).

Antes de partir para a análise da complexa questão da avaliação da qualidade da educação, vamos analisar os termos quantidade e qualidade no contexto da atividade econômica da sociedade capitalista para identificar o conceito de qualidade que norteia a administração capitalista e como ele é apresentado para o consumidor. Serão apresentados os elementos que levam os consumidores a identificar qualidade em um ou outro produto e como as empresas operam nos limites das normas para atender às exigências do mercado. Ao final deste capítulo, apresento o esboço de um conceito de qualidade para colaborar com o debate da avaliação da qualidade da educação.

2.1 Quantidade e qualidade

A quantidade de um produto recém-lançado pode ser limitada por um ou por poucos produtores em função de determinada empresa deter uma nova tecnologia. Sendo assim, essa mercadoria apresenta-se, inicialmente, no mercado concorrencial a um preço que pode não ser acessível à maior parte da população. Nesse contexto, ocorre a mais-valia extraordinária, ou mais-valia extra. Essa ocorre quando uma empresa introduz inovações no processo de produção e consegue uma redução em seus custos, porque produz mais com o novo método, enquanto outras empresas continuam a utilizar velhos métodos de produção. Ricardo Schmidt Filho (2008) explica que a teoria marxista considera a mais-valia extraordinária como aquela obtida por meio da inovação tecnológica, ou seja, trata-se de um lucro extraordinário que os capitalistas obtêm enquanto seus concorrentes ainda não se apropriaram das inovações tecnológicas que permitiram a maior produtividade de determinada mercadoria. Outra forma, diz Cláudio Napoleoni (1985), seria o lançamento de bens novos “que satisfaçam de maneira melhor, ou, todavia diferente, as necessidades que eram satisfeitas pelos bens antigos ou que com certeza façam surgir novas necessidades antes pouco sentidas” (p. 146). Quando essas inovações são apropriadas por outros produtores, cessa-se, então, a fase de mais-valia extraordinária.

Dessa forma, à medida que a tecnologia utilizada para a fabricação de determinado produto é conquistada por outros produtores, o preço da mercadoria cai em função da

produtividade e da maior oferta no mercado concorrencial. Com a inovação tecnológica, novas mercadorias vão sendo criadas ou aprimoradas. Conhecendo as modernas tecnologias, os consumidores não esperam que as empresas produzam, por exemplo, computadores com uma tecnologia que já foi superada. Seria, pois, possível afirmar que um computador fabricado nos anos 1980 tinha melhor qualidade do que aquele que hoje temos em nossas casas? Além disso, quantos brasileiros, nos anos 1980, possuíam condições materiais de ter em casa um computador? Quando se fala em educação, por outro lado, a lembrança da escola de décadas atrás continua a ser modelo de qualidade para o senso comum¹².

No mundo da produção capitalista, a quantidade, como consequência da alta produtividade, indica também a existência de um mercado. Além disso, com as modernas técnicas de pesquisa, os capitalistas administram e ampliam a produtividade de suas empresas a partir de estudos sobre a viabilidade dessa mesma produção. O capitalista investe seu capital para produzir mercadorias se dessa produção puder receber mais do que investiu. Também por isso, ele não produz qualquer coisa, mas artigos úteis e permutáveis que satisfaçam a necessidade de outras pessoas.

Outro exemplo elucidativo para discutir a relação entre quantidade e qualidade refere-se ao acesso a certos medicamentos. Existem vários deles que, apesar de produzidos em quantidades significativas, nem por isso são acessíveis à maioria da população devido ao alto preço. São, efetivamente, produtos de qualidade e produzidos em série, mas inacessíveis para muitos enfermos. Fernando Lopes Ferraz Elias (2009) diz que a “Aids, a tuberculose e a malária matam 6 milhões de pessoas, sobretudo nos países pobres. As evitáveis mortes frutos dessas doenças não resultam da falta de remédios, mas *da falta de renda* para se ter acesso a eles” (p. 353, grifos meus).

Um dos fatores que dificultam o acesso de muitos enfermos a vários tratamentos são as patentes sobre medicamentos. O Brasil, recentemente, viu-se obrigado a tomar duras medidas em relação ao medicamento “Efavirenz”, fabricado pela Merck e usado no tratamento de pacientes soropositivos, sobre o qual foi declarado o licenciamento compulsório. Este licenciamento permitiu ao Brasil produzir o medicamento em um laboratório nacional. Para isso, o Brasil declarou o licenciamento compulsório alegando uso abusivo e emergência nacional ou interesse público, devido ao alto custo do medicamento, cuja distribuição gratuita faz parte do programa brasileiro de assistência aos pacientes soropositivos. O licenciamento compulsório não equivale, segundo Elias (2009), à “quebra de

¹² Voltaremos a esse assunto nas terceira e quarta partes do trabalho.

patente”. No caso do medicamento “Efavirenz”, sua patente continua a ser de propriedade da Merck até 2012, quando expira sua validade. Enquanto isso não ocorre, o Brasil paga “1,5% em royalties sobre o volume de recursos gastos para fabricação ou importação do medicamento, como remuneração à Merck por ter inventado o remédio” (ELIAS, 2009, p. 341).

O desenvolvimento da Ciência permitiu desenvolver tecnologias para produzir maior quantidade e com qualidade os medicamentos. Essa mesma Ciência, conclui Elias (2009, p. 354, grifos meus), em um “ambiente de liberalismo político e econômico, revelou-se útil para um pequeno número de pessoas no mundo e *perversamente excludente* para a maioria delas” porque em relação à qualidade dos medicamentos fabricados aqui no Brasil e em outros países, as indústrias farmacêuticas a utilizam como “uma cortina de fumaça [...] para tentar justificar seus preços” (ELIAS, 2009, p. 346). Em função disso, muitos idosos, por exemplo, preferem pagar mais por medicamentos de marcas tradicionais porque não confiam na eficácia dos medicamentos genéricos que são mais baratos.

Dois aspectos se destacam em relação aos medicamentos: primeiro, o medicamento pode ser tão caro a ponto de não ser acessível; segundo, ele pode ser barato e ter, por isso, sua qualidade questionada até por aqueles que seriam seus principais beneficiários. Disso resultam dois polos de interesse: um político e outro econômico. De um lado, a ação do Estado para garantir o acesso aos medicamentos, bem como as campanhas publicitárias para esclarecimento da população em relação à qualidade e eficácia dos medicamentos genéricos. De outro, a ação das empresas capitalistas no sentido de fornecer a ideia da superioridade de seus produtos e garantir o escoamento da própria produção, ou seja, sua permanência no mercado. Revela-se, assim, uma das formas utilizadas pelas indústrias em relação ao conceito de qualidade, ou seja, associar a tradição da marca e da empresa como fator de qualidade ao mesmo tempo em que põe em dúvida a qualidade do medicamento concorrente em função do menor preço. Com isso, muitos consumidores entendem que se o produto é caro, tem qualidade, se é barato, não tem¹³. Considerando o exemplo dos medicamentos genéricos, o preço não pode ser um indicativo exclusivo da maior qualidade. Apesar disso, existem consumidores que ignoram que a iniciativa do Estado em relação aos medicamentos genéricos refere-se, pelo menos em parte, ao direito à saúde de cada cidadão brasileiro (Cf. Art. 6º e Art.

¹³ A ideia de que coisas de menor valor ou gratuitas não têm qualidade se estende à educação pública, principalmente, à Educação Básica. No entanto, essa imagem não está associada à Educação Superior pública, nem às escolas de educação profissional, estaduais e federais. Como será abordado, nos capítulos subsequentes, a seleção, por meio de exames vestibulares, e a reprovação de alunos fornecem o respaldo equivocado de que menos vagas, maior competição e seleção garantem qualidade à educação.

196 da Constituição Federal/1988). Muitos deles não conseguem deduzir que a qualidade do medicamento só pode estar na eficácia de sua ação e que o Estado mantém um órgão para fiscalizar e regulamentar a produção e a comercialização de qualquer medicamento no território nacional. O órgão responsável pelo registro de medicamentos, como também pela autorização de laboratórios e empresas farmacêuticas, é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Este órgão, com os estados e municípios, tem por objetivo inspecionar e fiscalizar os fabricantes; regulamentar e controlar a qualidade dos medicamentos, dentre outras atribuições. Sendo assim, tanto o laboratório que fabrica um medicamento genérico como aquele que fabrica um medicamento equivalente devem atender ao controle de qualidade da Anvisa, caso contrário não poderão comercializar o produto. A qualidade exigida pela agência é um conjunto de referências técnicas e éticas que deve ser adotado pelo fabricante.

O último exemplo que trazemos para essa discussão é o leite que, por sua aparência peculiar, fornece uma imagem de um produto natural e saudável. Mas ele só é saudável se atender a um mínimo de condições higiênico-sanitárias conforme legislação específica. Também é a Anvisa que fornece parâmetros para sua produção, industrialização e distribuição. Ela estabelece padrões de qualidade para o leite que somente podem ser aferidos a partir de testes laboratoriais os quais, por meio da contagem bacteriana total, identificam coliformes fecais, por exemplo. Já a contagem de células somáticas permite não apenas avaliar a saúde do animal que produz o leite, mas também verificar a ocorrência de resíduos de fármacos de uso veterinário e outros contaminantes no produto.

Diversas pesquisas foram realizadas em diferentes regiões brasileiras para detectar resíduos de antibióticos no leite cru, pasteurizado ou UHT¹⁴, e constataram percentuais acima do recomendado pela Anvisa. Nas bulas de antibióticos que são aplicados em vacas leiteiras, recomenda-se o descarte do leite por determinado período. As pesquisas, no entanto, têm comprovado que existem produtores que não seguem essa recomendação, por negligência ou porque não a compreendem. Dessa forma, expõem a saúde pública a riscos. Além disso, outros contaminantes podem estar presentes no leite como, por exemplo, pesticidas, antiparasitários, anti-inflamatórios etc. Os pesquisadores concluíram que parte dos produtores não adotam medidas higiênico-sanitárias e de manejo adequadas, prejudicando, assim, a adequada qualidade do leite. Diante disso, os pesquisadores defendem o maior controle por parte de órgãos responsáveis pela Saúde Pública e Saúde Animal. Para eles, a questão é de

¹⁴ Processo de esterilização realizado com altas temperaturas.

saúde pública, pois se o produtor de leite ignora os limites aceitáveis de resíduos de antibióticos, de coliformes fecais ou outros contaminantes, ocorrem efeitos indesejáveis para a população, principalmente para as crianças. Além disso, resíduos de antibióticos podem promover a seleção de micro-organismos resistentes a certos medicamentos, dificultando o tratamento de doenças infecciosas no ser humano. O uso de pesticidas para controle de ectoparasitas nos rebanhos é outro contaminante que pode deixar traços no leite com graves consequências à saúde do ser humano. Os processos de pasteurização e esterilização não eliminam resíduos de antibióticos e de outros contaminantes. Esses resíduos somente podem ser detectados a partir de testes específicos que, infelizmente, ainda são muito onerosos para serem utilizados por todos os produtores (Cf. NASCIMENTO; MAESTRO; CAMPOS (2001), ALMEIDA et al. (2003), MORAES et al. (2005).

Em 2007, a Polícia Federal realizou a operação “Ouro Branco” que identificou, em Minas Gerais, uma cooperativa de produtores de leite que adicionavam soda cáustica e outros elementos para aumentar o volume de produção do leite “longa vida”, como também para “prolongar” sua validade. Essa adulteração, além de diminuir o valor nutritivo do leite e de ser nocivo à saúde, não era detectada nos exames de rotina. Em 2011, a operação “Ouro Branco 2” também verificou, a partir de laudos periciais, a mistura de água, açúcar e soda cáustica no leite de duas cooperativas mineiras, uma do Sul de Minas Gerais e outra da Zona da Mata. A fraude tinha como objetivo aumentar o volume de leite comercializado e, com isso, o lucro da empresa.

O exemplo do leite serve para demonstrar que a aparência de um produto nem sempre é um dado confiável e, nesse caso, o consumidor necessita da ação do Estado para regulamentar e fiscalizar sua produção. Com os exemplos dos medicamentos e dos computadores, observam-se, em relação à qualidade, duas situações. O preço maior, no caso dos medicamentos, fornece a ideia de maior qualidade, mas, ao mesmo tempo, limita o acesso do consumidor ao produto. No caso dos computadores, ao ser elevada a produtividade, o produto pode ser adquirido por mais consumidores. Não é possível, apesar disso, afirmar que a produtividade das indústrias de computadores resultou em menor qualidade dos equipamentos, como também não é possível afirmar que o medicamento genérico, por ser mais barato, tem menor qualidade. Da mesma forma, também não é possível afirmar que o leite, por ser um produto natural e por ter boa aparência, tem qualidade indiscutível. Os três exemplos demonstram a necessidade de atuação do Estado para fiscalizar e estabelecer normas para a produção do leite, do computador e do medicamento, visando ao bem-estar do consumidor. Por outro lado, o Estado deve reconhecer que essas normas não podem

inviabilizar a produção. A criação de órgãos para regulamentar e fiscalizar a produção nos parece, portanto, essencial do ponto de vista econômico e da segurança do consumidor. Mas os produtores dessas mercadorias, sob nenhuma hipótese, deixarão de almejar o lucro. Para compreender essa questão, no próximo item, será abordado o tema da qualidade em relação às teorias do valor. Essa discussão deve colaborar para o entendimento de que a qualidade tem relação com o valor de uso de uma mercadoria. A avaliação da qualidade vai depender do ponto de vista, da perspectiva de quem ou para que se realiza essa avaliação.

2.2 A qualidade, o valor¹⁵ e o preço

A teoria marginalista explica o valor de cada objeto e de cada serviço a partir do mercado. O preço, para essa teoria, nada mais é do que uma média da soma de todos os preços de determinado objeto no mercado. Se existem indivíduos que admitem pagar mais, e outros, menos pelo mesmo objeto, isso não importa, porque o preço será definido pela média. Desse modo, essa teoria “encontra sua aplicação prática imediata, na explicação dos preços efetivos no mercado. E na medida em que isto é assim, o seu ponto de abordagem é do indivíduo que se encontra no mercado”, afirma Paul Singer (1975, p. 17). O indivíduo, para a teoria marginalista, quando não consome imediatamente, produz um excedente, ou seja, voluntariamente ele “poupa”. Este indivíduo e todos os outros que decidirem poupar, sacrificam-se e produzem um excedente social que deve ser recompensado com uma remuneração (taxa de juros). Mas, tendo como ponto de partida o indivíduo, essa teoria não consegue explicar por que “o comportamento econômico do poder público não obedece à mesma racionalidade que a do indivíduo.” (SINGER, 1975, p. 19). A teoria marxista, ao contrário, sim. Ela é essencialmente macroeconômica e analisa a atividade econômica a partir do comportamento do conjunto, ou seja, do produto social e não da motivação e do comportamento de cada indivíduo.

Para os marginalistas, o preço só pode ser determinado conforme a demanda pela mercadoria, e se o preço for alto, a quantidade de demanda será menor e vice-versa (SINGER, 1975). Mas as mercadorias não vão para o mercado sem preço, e todo produtor vende uma

¹⁵ As teorias marginalista e marxista serão analisadas a partir de um sistema-tipo capitalista. Isso implica admitir que, na realidade de uma sociedade capitalista, apresentam-se complexidades que não serão tratadas neste trabalho.

mercadoria por um preço que cubra seus custos de produção, garantindo-lhe, ainda, algum lucro. Para a concepção marxista, o preço de uma mercadoria corresponde

ao tempo de trabalho socialmente necessário gasto na produção de cada mercadoria [e a soma de todos os preços multiplicada pelas quantidades de cada mercadoria produzida] corresponde (diretamente) ao tempo de trabalho socialmente necessário despendido no produto social como um todo. (SINGER, 1975, p. 14).

O preço da mercadoria é um elemento que o consumidor leva em conta quando realiza a comparação entre um ou mais produtos. Entretanto um elemento importante é o repertório de necessidades do indivíduo que faz com que o potencial consumidor realize a comparação entre as mercadorias similares e que decida por aquela que melhor lhe satisfaça. Ao realizar essa comparação, o consumidor identifica a utilidade de cada coisa. Essa utilidade é que “faz dela um valor-de-uso”, e este só se “realiza com a utilização ou o consumo”, explica Karl Marx (2008b, p. 58). Todavia, se a necessidade é o elemento importante, o preço é um limitador para muitos consumidores.

Napoleoni (1985, p. 82) explica que “se uma mercadoria pode ser produzida de mais de uma maneira [...] os produtores tenderão a escolher a que, com base nos preços dos meios de produção necessários, permita o menor custo unitário” e que se os produtores se comportarem de outra forma, estarão eliminados do mercado. Nesse contexto, se de uma parte o desenvolvimento tecnológico permite ao modo de produção capitalista produzir mais, com melhor controle de qualidade, reduzindo seus custos; de outra, essa questão é relativa na medida em que é a empresa capitalista que define esse controle. Mas, o Estado também exerce um controle relativo sobre a atividade da empresa ao regulamentar, por exemplo, normas técnicas de fabricação de produtos elétricos ou medicamentos, por exemplo. O conceito capitalista de qualidade será, assim, sempre relativo. De um lado, é limitado pelos próprios interesses do capital; de outro, pelo dever do Estado em regulamentar e fiscalizar produtos que, de uma forma ou de outra, afetem a qualidade de vida dos indivíduos.

A aceitação de uma mercadoria e sua “metamorfose”¹⁶ depende do comportamento do consumidor que precisa reconhecer nessa mercadoria seu valor de uso (MARX, 2008b). Apesar disso, esse comportamento não é autônomo porque sofre a intencionalidade das campanhas publicitárias que levam o consumidor ao condicionamento de comprar essa ou aquela mercadoria. A mercadoria é um objeto que pode ser avaliado conforme sua quantidade ou qualidade, não apenas porque ela é provida de um conjunto de propriedades, mas também

¹⁶ Metamorfose é o termo utilizado por Marx para designar a transformação da mercadoria em seu equivalente: o dinheiro.

porque há diferentes modos de usar as coisas. Mesmo que seja inventado ou descoberto um objeto, este somente terá valor de uso quando se reconhecer também sua utilidade (MARX, 2008b). Uma mercadoria é

uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia. Não importa a maneira como a coisa satisfaz a necessidade humana, se diretamente, como meio de subsistência, objeto de consumo, ou indiretamente, como meio de produção. (MARX, 2008b, p. 57).

Dessa forma, a qualidade da mercadoria depende do valor de uso que o indivíduo nela identifica, e ele o faz a partir de sua necessidade. Diferente de Marx (2008b), para a concepção marginalista, a necessidade do indivíduo é vista de outra maneira, como se explica a seguir.

A satisfação da necessidade tem como restrição o poder aquisitivo do consumidor, mas este considera a qualidade como um dos aspectos que podem levá-lo a decidir-se pela compra. Essa visão sobre ação e reação do mercado e sua relação com a qualidade e o consumidor faz parte da teoria do valor-utilidade, ou seja, da teoria marginalista. Para essa teoria, a partir da relação entre o homem com a natureza ou com as coisas, é possível definir o valor da mercadoria. Mas

a natureza não produz, de um lado, possuidores de dinheiro ou de mercadorias e, do outro, meros possuidores da força de trabalho. Esta relação não tem origem na natureza, nem é mesmo uma relação social que fosse comum a todos os períodos históricos. Ela é, evidentemente, o resultado de um desenvolvimento histórico anterior, o produto de muitas revoluções econômicas, do desaparecimento de toda uma série de antigas formações da produção social. (MARX, 2008b, p. 199)

Na abordagem marginalista, o homem tem necessidades e procura satisfazê-las. Ao fazê-lo, engaja-se na atividade econômica que se dá “essencialmente entre o homem e o meio físico e o homem *atribui valor* aos objetos ou aos serviços na medida em que satisfazem suas necessidades” (SINGER, 1975, p. 10, grifos meus). A necessidade, nesse caso, é subjetiva porque é uma manifestação de comportamento, por isso Singer afirma que

o caráter subjetivo do comportamento individual não foi mais que um reconhecimento, por parte dos marginalistas, de que na realidade há bastante variedade nas preferências dos indivíduos na escolha entre diferentes formas de satisfazer suas necessidades (1975, p. 11).

Como o marginalismo não conseguiu explicar essa subjetividade no comportamento do consumidor, passou a considerá-lo como um indivíduo com capacidade para reconhecer suas próprias necessidades e a forma de satisfazê-las. Todavia esse pressuposto é inconsistente uma vez que quando as empresas percebem que podem manipular as necessidades do consumidor com campanhas publicitárias, influenciam seu comportamento, transformando sua suposta autonomia e racionalidade em um comportamento condicionado, levando-o a consumir conforme a oferta da produção, isto é, com a oferta de produtos com novos modos de uso. Além disso, para a teoria marginalista, o “valor do mesmo objeto muda se a opinião a respeito dele mudar. Seu valor pode aumentar ou diminuir, basta que as pessoas mudem de opinião a seu respeito, isto é, a capacidade de satisfazer a necessidade humana” (SINGER, 1975, p. 13). Esse aspecto mostra como essa teoria, sendo dependente da opinião do consumidor, tem que fazer uso de mecanismos como a publicidade para influenciar sua opinião. Assim o termo qualidade se materializa: algum valor que pode ser associado ao conjunto de propriedades que caracterizam esse produto.

A concepção marxista, por outro lado, explica o valor como o produto social resultante de uma atividade coletiva o qual decorre da divisão social do trabalho (MARX, 2008b). Para essa teoria, em cada transformação nessa divisão, há influência sobre o valor criado. O valor do produto social só pode ser medido pelo “tempo de trabalho social invertido neste produto”, e “este tempo de trabalho equaliza todos os diferentes componentes do produto social” (SINGER, 1975, p. 13). A divisão do trabalho, no sistema-tipo capitalista, é diferente de um sistema econômico que utiliza o trabalho de escravos, por exemplo. Esses são “eles mesmos propriedade dos proprietários dos meios de produção” (NAPOLEONI, 1985, p. 87). O sistema feudal é outro que difere do capitalista porque os servos do senhor feudal estão “ligados à terra do senhor e não podem abandoná-la por sua vontade” (NAPOLEONI, 1985, p. 87). A divisão do trabalho no modo de produção capitalista

não é de modo algum idêntica ao fenômeno da distribuição de tarefas, ofícios ou especialidades da produção através da sociedade, porquanto, embora todas as sociedades conhecidas tenham dividido seu trabalho em especialidades produtivas, nenhuma sociedade antes do capitalismo subdividiu sistematicamente o trabalho de cada especialidade produtiva em operações limitadas. (BRAVERMAN, 1980, p. 70)

Na divisão social do trabalho, materializada no sistema capitalista, ocorre não apenas “a separação entre trabalho e a propriedade dos meios de produção e pela propriedade privada destes últimos” (NAPOLEONI, 1985, p. 87-88), mas também os trabalhadores, sendo

juridicamente livres¹⁷, podem ceder sua capacidade de trabalho, ou seja, sua força de trabalho. Para Napoleoni (1985), os trabalhadores são “juridicamente livres” quando não estão em situação de escravos ou servos e, nesse sentido específico, podem “vender” sua força de trabalho. O homem na sociedade capitalista, porém, está desprovido dos meios de produção e precisa, de algum modo, satisfazer suas necessidades, pois ele quer viver. Para isso, ele cede sua capacidade de trabalho, ou seja, sua força de trabalho. Ao produzir objetos que não são para seu uso pessoal, mas fazem parte de uma produção coletiva, ou seja, de todos os homens; o homem estabelece relações recíprocas com todos os outros. (NAPOLEONI, 1985, p. 87-88). Dito isso, pode-se entender que, segundo Napoleoni (1985), a força de trabalho para o capitalista é uma mercadoria de propriedade do trabalhador sendo um objeto de oferta do trabalhador e de demanda pelos proprietários dos meios de produção. O indivíduo vende sua força de trabalho por um período determinado de tempo, mediante contrato, e o preço dessa mercadoria realiza-se pelo salário¹⁸. Napoleoni (1985, p. 89) explica que um sistema-tipo capitalista caracteriza-se “pela separação entre trabalho e propriedade dos meios de produção, [...] pela propriedade privada dos meios de produção” e pela exploração do trabalhador que vende sua força de trabalho para aqueles que detêm os meios de produção. A concepção marxista concebe o valor a partir dessa divisão social de trabalho e não de outra qualquer.

Contrapondo-se os conceitos de valor de cada concepção (marxista e marginalista), percebe-se que, na teoria marginalista, o conceito de valor é subjetivo enquanto que, na concepção marxista, o conceito de valor é objetivo. A teoria marginalista depende de um comportamento subjetivo, mas, para a concepção marxista, “o valor é algo social e objetivo” (SINGER, 1975, p.13). A concepção marxista não ignora que a mercadoria precisa satisfazer as necessidades dos homens, porém afirma que as mercadorias apresentam dupla feição: são “ao mesmo tempo objetos úteis e veículos de valor”, ou seja, a “forma natural e a de valor” (MARX, 2008b, p. 69). Se a mercadoria “se destina a satisfazer necessidades humanas, com suas propriedades”, por outro lado “só adquire essas propriedades em consequência do trabalho humano” (MARX, 2008b, p. 93). A concepção marxista tem o trabalho humano como forma para medir o valor do produto social, por isso primeiro determina qual é o “tempo de trabalho socialmente necessário gasto na produção de certa quantidade de mercadorias” (SINGER, 1975, p. 13). O trabalho humano é, pois, criador de valor (MARX, 2008b).

¹⁷ Essa expressão revela a visão daqueles que detêm os meios de produção. Mas não faz parte deste trabalho analisar a exploração do trabalhador em um sistema capitalista. Para essa questão, consultar, por exemplo, Braverman (1980).

¹⁸ No sistema capitalista, tem que existir não somente o capitalista, mas também o trabalhador assalariado.

Quantidade e qualidade são aspectos inerentes à administração da produção de bens e serviços. No modo de produção capitalista, nas últimas décadas, porém, a qualidade tem recebido certo destaque em função da concorrência a que o mercado, nacional e internacional, submete às empresas. Isso é necessário porque, cessando a fase da mais-valia extraordinária, o capitalista tem que concorrer com todos os outros. Nesse sentido específico, a qualidade pode influir no preço da mercadoria, sendo esse aspecto a que Antonio Gramsci se refere quando fala em “bom mercado” e “alto preço” (1968, p. 402), pois “quando se contrapõe a qualidade à quantidade [...], contrapõe-se, na realidade, uma certa qualidade a outra qualidade, uma certa quantidade a outra quantidade” (GRAMSCI, 1995, p. 50). A lógica capitalista não pretende, efetivamente, opor qualidade e quantidade, mas destacar o termo “qualidade” como um atributo que difere determinado produto dos demais. Esse é o aspecto que as empresas de publicidade procuram evidenciar quando elaboram uma propaganda. Vejamos um exemplo. Talvez haja entre nós quem se lembre das campanhas publicitárias produzidas para a Brastemp: “Não é assim uma Brastemp” e “Brastemp: não tem comparação”. Essas campanhas foram veiculadas há algumas décadas, e a análise delas, ainda que superficial, revela que a agência publicitária sutilmente sugere, naquelas propagandas, a exclusão de todas as outras marcas apresentando ao consumidor a “qualidade” Brastemp (REVISTA PROPAGANDA, [2005?]). De fato, a agência produtora desses comerciais busca destacar a marca “Brastemp” de tal forma que leve o consumidor a inferir que é um produto da maior qualidade. Não estamos questionando a qualidade dos produtos Brastemp, mas identificando uma estratégia de marketing que leva os consumidores a preferirem um produto e não outro. Trata-se, portanto, de um mecanismo da publicidade e propaganda para a promoção de um bem ou serviço.

Quando Gramsci (1968) analisou o Americanismo e o Fordismo percebeu que, no modo de produção capitalista, estava sendo dada certa importância ao termo qualidade. Nicola Badaloni explica que ele, apesar de perceber a importância dada ao termo, não

pôde supor a capacidade hegemônica das grandes centrais capitalistas, que se exerce através dos novos instrumentos de comunicação de massa, que souberam encaminhar na direção desejada os consumos individuais, notavelmente ampliados nos países industrializados. (BADALONI, 1987, p. 100)

A observação de Badaloni (1987) confirma que os grandes capitais passaram a utilizar o termo qualidade como uma estratégia de administração das empresas. Souberam ainda utilizar os meios de comunicação de massa para incentivar o consumo de um lado e para

resistir à concorrência de outro. Nesse contexto, não é possível afirmar que a maior quantidade implica, precisamente, uma qualidade inferior¹⁹, que a qualidade de um produto está relacionada apenas ao preço e que as campanhas publicitárias não colaboram para atribuir uma imagem positiva acerca de um produto. Se assim fosse, como seria possível, nesta década, tantos brasileiros possuírem computadores de melhor qualidade do que aqueles da década de 1980? Seria possível afirmar que a qualidade dos computadores atuais caiu em função da maior produtividade? Mas podemos dizer que computadores comercializados há poucos anos deixaram de ser fabricados porque outros, com mais funcionalidades, estão sendo inseridos no mercado.

Se Gramsci (1968, 1995), revela certa preocupação com o aspecto da quantidade é porque, para ele, esse fator está relacionado com a “satisfação ou não das necessidades elementares das classes populares” (GRAMSCI, 1968, p. 402). E se a lógica capitalista conseguir induzir o indivíduo ao consumo atribuindo maior preço a produtos de qualidade diferenciada, a qualidade, nesse sentido específico, é um atributo que pode baixar ou elevar o nível de vida dessas classes. Esse aspecto fica evidente no caso dos medicamentos “Efavirenz” e dos medicamentos genéricos que mencionamos anteriormente. Em ambos, existem quantidade e qualidade. A qualidade dos genéricos é questionada por aqueles que detêm a maior fatia do mercado, e a quantidade do “Efavirenz”, embora significativa, era limitada em função do alto preço. Essa situação levou o Ministério da Saúde a tomar as medidas necessárias para torná-lo acessível aos brasileiros. Infere-se que, no caso dos medicamentos, o valor de uso é o mesmo para quem pode ou não adquirir o produto por um preço elevado.

A qualidade, portanto, tem relação com o valor de uso, com a utilidade da mercadoria. Mas não basta dizer que essa ou aquela tem qualidade. Depende essa qualidade da utilidade, ou seja, do valor de uso. Este tem relação com a necessidade, como explico a seguir, apoiada na leitura de Marx (2008b), Ortega y Gasset (1963), Sánchez Vázquez (2007) e Paro (1991).

¹⁹ Minha análise parte da existência de uma produção de mercadorias, necessariamente, organizada e qualificada, pois, do contrário, possivelmente, esta organização ou está fadada à falência ou faz parte daquelas que sobrevivem somente na clandestinidade colocando produtos ilegais no mercado.

2.3 A necessidade, o padrão de consumo e a qualidade na atividade econômica

No tópico anterior foram abordadas as teorias do valor marginalista e marxista. As duas teorias abordam o comportamento humano para explicar o valor a partir da atividade econômica. Esta sempre existiu, apesar disso, em uma sociedade capitalista, ela é completamente diferente da atividade econômica da Idade Média, por exemplo. Em ambas existe o mercado, porém, a atividade econômica na sociedade capitalista é muito mais dinâmica e competitiva. O padrão de consumo dessas sociedades²⁰ (primitiva, feudal e capitalista) é completamente distinto. Assim, tendo em vista os objetivos deste trabalho, tem sentido analisar o comportamento do consumidor na sociedade capitalista e não em outra qualquer. Se fôssemos analisar, por exemplo, uma sociedade primitiva em que apenas as necessidades indiscutivelmente necessárias à sobrevivência humana precisam ser satisfeitas, o conceito de qualidade apropriado pelo modo de produção capitalista não teria o mesmo sentido porque o papel do consumidor seria quase nulo, pois “o aparelho produtivo da sociedade já está montado, já está construído e estruturado para satisfazer [uma] quantidade limitada e estática de necessidades.” (SINGER, 1975, p. 15). Podemos admitir que existe qualidade nos bens produzidos em sociedades que não se caracterizam como capitalistas, entretanto a discussão sobre qualidade ocorre, de forma diferente, no contexto de uma sociedade cuja atividade econômica é altamente competitiva e visa ao lucro. Na sociedade capitalista,

o dinamismo, que é gerado no ato de produção, estimula constantemente o consumidor a escolher, a ampliar a escala de suas necessidades, a mudá-las. E na medida em que respondem a esses estímulos, na medida em que seu comportamento muda, ele torna viável uma série de transformações econômicas. (SINGER, 1975, p. 16)

Ao prevalecer o modo de produção capitalista, ele se especializa para criar as condições necessárias à acumulação do capital. Nesse contexto, a discussão sobre qualidade tem seu lugar, porque o mundo corporativo e capitalista se estabelece a partir da competição. Esta se dá entre empresas e, de certa maneira, entre os homens como indivíduos. Mas como o indivíduo pode satisfazer um maior número de suas necessidades se, em função da “maior qualidade”, os preços dos produtos não forem acessíveis?

²⁰ Não estamos considerando o discurso da qualidade no contexto social e econômico de uma sociedade socialista porque não é objetivo deste trabalho estabelecer comparações entre os modos de produção socialista e capitalista.

O homem tem necessidades que precisam ser satisfeitas e ele produz para satisfazê-las, como diz Adolfo Sánchez Vázquez (2007). Necessidades para viver, ou melhor, para bem viver, pois “o bem-estar e não o estar é a necessidade fundamental para o homem, a necessidades das necessidades” (ORTEGA Y GASSET, 1963, p. 20). Dessa maneira, não basta ao homem existir, mas viver bem, visto que “para ele existir significa desde logo e sempre bem-estar” (ORTEGA Y GASSET, 1963, p. 22). Por outro lado, o homem, sendo parte da natureza, tem necessidades elementares e, como indivíduo, insere-se nas relações sociais. Diferente de outros animais, ele inventa, “cria suas próprias necessidades” (SÁNCHEZ VÁZQUEZ, 2007, p. 127) e ocupa-se de atividades que não visam diretamente à satisfação de necessidades. O homem primitivo

não sentia menos como necessidade o proporcionar-se certos estados prazerosos que o satisfazer suas necessidades mínimas para não morrer; portanto, que desde o princípio o conceito de “necessidade humana” inclui indiferentemente o objetivamente necessário e o supérfluo. (ORTEGA Y GASSET, 1963, p. 19)

Se o homem quer estar bem no mundo, viver bem, o supérfluo converte-se em necessidade humana porque a ele não basta “o viver em sentido biológico” (ORTEGA Y GASSET, 1963, p. 24). Esse “viver biológico” é uma grandeza fixa tanto para o homem quanto para os animais, mas o viver bem que o homem deseja e tem como meta é algo variável, depende de seu repertório de necessidades. Encontram-se, nesse contexto, o homem, a necessidade e a técnica em uma relação única. As necessidades humanas são variáveis que formam um sistema de necessidades, um repertório para cada homem. A técnica, por sua vez, “é o repertório de atos provocados, suscitados *pelo* e inspirados *no* sistema dessas necessidades, [sendo assim] será também uma realidade proteiforme, em constante mutação.” (ORTEGA Y GASSET, 1963, p. 24, grifos no original). Dessa maneira, o repertório das necessidades mobiliza o próprio homem a fazer uso da técnica para viver bem. Este viver bem leva o homem a estabelecer relações com outros homens e com a natureza. Encontra-se ele cercado de facilidades, bem como de dificuldades. Essas são as circunstâncias que se impõem ao homem tornando-o “uma série de relações ativas (um processo)”, como diz Gramsci (1995, p. 39). Sua individualidade tem grande importância e deve ser considerada junto com outros elementos que compõem sua humanidade, pois esta se dá em um processo com o indivíduo, com outros homens e com a natureza, isto é, o homem se relaciona com outros, organicamente, e, ao fazê-lo, “passa a fazer parte de organismos, dos mais simples aos mais complexos.” (GRAMSCI, 1995, p. 39). Assim, o homem só o é quando em relação com

outros e com a natureza. Essa relação do homem com a natureza ocorre “ativamente, por meio do trabalho e da técnica.” (GRAMSCI, 1995, p. 39).

O trabalhador, não sendo detentor dos meios de produção para seu bem viver, tem apenas sua força de trabalho para ceder e para suprir, assim, suas necessidades, seu bem-estar. A força de trabalho é a capacidade física e mental de um indivíduo para exercer uma função produtiva e social, e esta “capacidade tem um custo, que é a soma dos recursos necessários para manter os indivíduos vivos e para garantir sua reprodução” (SINGER, 1975, p. 19). Essa condição indica que o trabalho do homem altera o estado natural de elementos da natureza e, ao fazê-lo, transforma-a para satisfazer suas necessidades (BRAVERMAN, 1980).

Conforme houve a evolução e a expansão do modo de produção capitalista, certas necessidades não são “naturais”, mas invenções que permitiram a consolidação da sociedade de consumo. Na realidade, foram planejadas para serem consumidas e para moverem o próprio modo de produção capitalista. Explico. As necessidades de consumo que são criadas e postas no mercado vão sendo incorporadas como naturais e necessárias à existência do homem. Elas se tornam “naturais” com o tempo e à medida que conseguem estabelecer um valor de uso, ou seja, conseguem apresentar uma utilidade. Marx (2008b, p. 63) diz que “o produto, para se tornar mercadoria, tem de ser transferido a quem vai servir como valor de uso por meio de troca”, dessa forma, um produto que satisfaz apenas a necessidade de seu criador não é mercadoria. A dinâmica da sociedade capitalista é criar um movimento de consumo que preserve sua existência e, para isso, são criados produtos para necessidades que foram inventadas e vice-versa.

A expansão do consumo foi uma das soluções para o desenvolvimento americano. Ali houve não apenas a racionalização, mas também a manipulação das forças subalternas para a consecução dos novos objetivos da indústria americana, representada, principalmente, por Henry Ford (GRAMSCI, 1968). A partir de Ford, tem-se uma mudança significativa: o homem não é apenas trabalhador, mas também consumidor²¹. A tendência que se delineava com a sociedade americana era a de criar um novo tipo de homem e “padronizar hábitos de consumo e de conduta” como explica Lincoln Secco (2006, p. 102). O papel do Estado será, nesse contexto, levar a economia ao “estágio monopolista, com a centralização e a concentração industrial” (SECCO, 2006, p. 102). Dessa forma, a produção capitalista se especializa para substituir produtos de tempos em tempos e, desse modo, estimular o consumo do mesmo bem, porém, com outra aparência ou acréscido de funcionalidades.

²¹ O consumo existe em qualquer sociedade. O termo consumidor aqui utilizado refere-se ao indivíduo que adquire um produto ou um serviço pagando por ele.

2.4 A qualidade: uma questão de perspectiva

Nos itens anteriores, discutiu-se sobre quantidade e qualidade buscando introduzir aspectos relevantes sobre o conceito de qualidade a partir da perspectiva da administração e produção capitalistas. No esforço de construir um conceito para a qualidade, orientei-me a partir daquilo que parecia óbvio: a necessidade faz o homem estabelecer objetivos para satisfazê-la. Quando os alcança, atribui qualidade aos resultados obtidos, sejam eles materiais ou não, e deseja algo ainda melhor para satisfazer aquela necessidade ou tem seu repertório de necessidades ampliado.

Terezinha Azêredo Rios (2001) defende que o termo qualidade necessita receber um adjetivo. Ela prefere dizer “boa qualidade” ou “melhor qualidade” a fim de garantir que não se trata de qualquer qualidade. Adjetivar a qualidade significa dar qualidade ao próprio termo qualidade. Significa caracterizar, descrever e associar a ela adjetivos como “boa” ou “melhor”. Não se trata, portanto, de uma qualidade qualquer, mas da “melhor qualidade” (RIOS, 2001). A discussão empreendida por essa autora leva a inferir que um conjunto de atributos é necessário para atribuir qualidade a algo, por exemplo, à educação. Nesse sentido, o termo qualidade, no contexto da avaliação de uma educação com qualidade, indicaria não somente “um atributo, uma propriedade, mas consistiria num *conjunto* de atributos, de propriedades que caracterizariam a boa educação.” (RIOS, 2001, p. 68-69, grifos no original). Um conjunto de atributos, portanto, é necessário para definir a qualidade de algo. Retomando a afirmação de Gramsci (1995) que certa qualidade contrapõe-se a outra qualidade, observa-se que a “boa qualidade” confirma a existência de seu oposto: a “má qualidade”. A “melhor” e a “pior” qualidade são estabelecidas a partir do confronto entre elas. Afirma-se uma ao depreciar a outra. Nesse contexto, a expressão *de qualidade*²² exprime o resultado de uma análise realizada entre determinado produto ou serviço em relação a outros. Mas como se dá essa análise?

O indivíduo expressa a qualidade de um produto ou serviço quando identifica que outros, embora tenham a mesma utilidade, perdem em algum aspecto funcional ou estético quando comparados. Se considerarmos a ideia de qualidade como um conjunto de atributos, temos que inferir que certos atributos não são esperados, enquanto outros são desejados. Isso

²² A partir do que explicamos anteriormente, utilizamos essa expressão para afirmar que educação *de qualidade* é uma condição que, continuamente, deve ser aprimorada. Se isso é correto, nunca poderemos ficar satisfeitos com a qualidade da educação porque temos que melhorá-la sempre.

fica evidente, por exemplo, no caso da qualidade do leite que abordamos anteriormente. Certos atributos vão caracterizar sua melhor ou pior qualidade e, haverá casos, em que mesmo não tendo a qualidade adequada para o consumo pelo homem, um produto terá, aparentemente, boa qualidade. Uma acidez elevada, por exemplo, é um atributo indesejável no leite; por outro lado, um maior teor de gordura é altamente desejado se o leite for destinado à produção de manteiga e de queijos. Apesar de ser possível identificar variações nos atributos do produto, o leite não deixou de ser o que é: um líquido secretado por glândulas mamárias que contém em sua composição: água, lactose, gordura, proteínas, substâncias minerais, ácidos orgânicos e outros. Como abordado no segundo capítulo, o leite é um produto cuja qualidade para ser adequada ao consumo humano depende, dentre outros fatores, do atendimento às normas estabelecidas pelos órgãos competentes. O produtor de leite também observa aquele conceito de qualidade relativa que abordamos anteriormente, pois visa ao lucro e por isso enquanto uns trabalham no limite das normas, outros podem recorrer a processos fraudulentos. Além disso, as normas que são estabelecidas para a produção do leite admitem variações nos percentuais de cada atributo do leite, que podem ser controladas ou não pelo produtor. Mas o consumidor não tem os meios objetivos para identificar nem as variações normais, nem as fraudes, nem os resíduos contaminantes no leite. Sua opção é confiar na fiscalização sobre a produção e na idoneidade do produtor.

Identificar o conjunto de atributos constitui uma parte do processo de avaliação da qualidade. A outra é identificar a finalidade do produto ou serviço. Essa finalidade relaciona-se, diretamente, com o valor de uso que o sujeito identifica no objeto. Para avaliar a qualidade de um produto, há que se desenvolver um processo de avaliação que, para ser aplicado, faz-se necessário que se tenha a clareza sobre a finalidade do produto ou serviço, bem como sobre o conjunto de atributos desejados e indesejados.

A partir desses questionamentos, do conceito de “qualidade relativa” utilizado pela administração capitalista e daquele de conjunto de atributos, passo a esboçar um conceito de qualidade mais abrangente que permita compreender porque cada pessoa, grupo ou sociedade atribuem valores de qualidade diferentes para um produto ou serviço, incluindo aí, a educação. Como demonstrarei, o valor da qualidade não é um sistema de valores fixos, não é um sistema métrico cujas medidas são definidas e convencionalmente aceitas por todos. Um sistema de medidas, como veremos, foi padronizado com a colaboração de uma comunidade científica, depois, foi incorporado pela indústria e imposto à população.

O indivíduo atribui qualidade tanto ao produto do seu esforço individual quanto do esforço coletivo. Como explica Ortega y Gasset (1963), o homem nada mais quer do que estar

bem no mundo, e seu repertório de necessidades constitui um sistema próprio. Assim, pode atribuir qualidade a qualquer parte da produção social, mas não a mesmíssima qualidade a toda e qualquer coisa, mesmo se ela for do mesmo gênero, pois isso depende do seu repertório, da época e da sociedade em que vive. São, portanto, aspectos que se inserem na discussão sobre a qualidade, e a ela estamos acrescentando outros a fim de expor um conceito sobre o termo, no contexto da sociedade capitalista.

O conceito de administração desenvolvido por Paro (1991), o conceito de necessidade explicado por Ortega y Gasset (1963), bem como a contribuição das teorias marxista e marginalista foram fundamentais para esboçarmos um conceito de qualidade. Paro (1991) diz que administrar é utilizar de forma racional os recursos disponíveis visando a alcançar determinados fins. Este conceito constituiu uma referência para este trabalho, pois está presente na atividade humana individual e coletiva, sendo esta a que nos interessa para compreender como a “necessidade” leva o homem a estabelecer metas e a utilizar racionalmente os recursos para alcançá-las. Entre administração e avaliação, portanto, existe uma estreita relação em que a primeira determina a realização da segunda e esta orienta as ações daquela. A avaliação existe porque o homem quer saber se conseguiu seu objetivo. Para isso, constrói processos, mais ou menos elaborados, de avaliação.

O conceito de qualidade tem sua origem não no conceito de número ou no de medidas, mas na “necessidade” que o homem tem de viver bem, ou melhor, em seu repertório de necessidades. Um conjunto de necessidades leva o homem a estabelecer metas, a utilizar racionalmente os recursos que se encontram a seu alcance e, dessa maneira, a alcançar seus objetivos. Quando o homem atinge sua meta, a coisa se materializa, torna-se um objeto e se apresenta como algo de valor e o leva a pronunciar: “isto é bom, isto não é”. O homem, explica Paro (2008, p. 82), cria algo que não existe e “ao se pronunciar diante do real (isto é bom, isto não é) ele cria um valor, fazendo-se ético”. O valor “bom” ou “ruim” não é, nesse momento, um valor econômico acerca do objeto. Ele só se torna a expressão de um valor econômico quando o valor de uso ali identificado assume, também, um valor de troca.

Marx (2008b) explica que é o trabalho humano que dá o valor à produção material ou imaterial, visto que só o trabalho humano cria valor. O valor, criado pelo trabalho humano, estará contido no objeto. Por outro lado, nada disso constituirá um processo de troca se esse objeto não tiver valor de uso para alguém. Marx (2008b) chamou de valor de uso a utilidade do objeto. Por esse valor de uso identificado, o homem poderá dizer se o objeto tem mais qualidade do que outro da mesma natureza. Observa-se, contudo, que essa utilidade que permite ao homem identificar a qualidade de um objeto, ao analisar suas propriedades, não é

exatamente a mesma que se dá durante o processo de troca. Quando o homem produz para sua própria subsistência, ele avalia a qualidade de sua própria produção a partir de suas próprias necessidades. Mas quando essa produção tem outra finalidade, ou seja, quando passa a fazer parte da produção social, esta se transforma em mercadoria e, aí, no processo de troca, confronta-se com outras mercadorias. Sua qualidade será identificada nesse confronto. Quero dizer que o homem atribui qualidade aos objetos que produz para seu consumo imediato e quando diz se é bom ou não, ele confere, portanto, alguma qualidade à sua produção. Entretanto, quando ele produz para outros indivíduos, a atribuição da qualidade à sua produção ocorre pelo julgamento dos outros indivíduos que pode não mais coincidir com a dele, produtor. Nesse momento, ou seja, durante o processo de troca, o produtor de mercadorias não é mais soberano para atribuir qualidade à sua produção. Ele atribui, mas o veredicto não é mais só dele. Nesse sentido específico, o valor da qualidade é expresso a partir da possibilidade do consumo. Essa qualidade será atribuída conforme o valor de uso do produto que cada consumidor identificar. O valor de uso constitui, portanto, um elemento central no conceito de qualidade.

Mas temos que situar o conceito de valor de uso também no tempo e no espaço, pois o homem quer o bem viver. Se o homem quer viver bem, procura utilizar os meios de que dispõe para atingir tal objetivo e põe para si a meta de viver melhor. Além disso, ele sabe que consome a própria energia para produzir sua subsistência. Dito de outra forma, para viver, o homem se consome. Ele trabalha para viver e vive a trabalhar. Nada mais natural que ponha para si mesmo o desejo de utilizar menos energia para produzir sua existência. Com o desenvolvimento da técnica, o homem pôde “economizar” suas energias e satisfazer suas necessidades desenvolvendo ferramentas, procedimentos e outros recursos. A partir do momento em que o homem desenvolve uma tecnologia, não se estabelece mais a opção de viver sem ela, mas cria-se o desejo, a necessidade de desenvolver outra melhor. O supérfluo torna-se o ideal (ORTEGA Y GASSET, 1963). As necessidades se “naturalizam”, ou seja, acabam sendo incorporadas ao cotidiano do homem assim como outras vão se apresentando. Se o homem desenvolveu uma técnica que lhe permitiu, por exemplo, cultivar seu alimento, parece razoável que ele continue a desenvolver outras que lhe permitam produzir ainda mais. O homem se move, então, por meta. Para alcançá-la, desenvolve técnicas, utiliza recursos da natureza, modificando-a e produzindo cultura. Quando alcança sua meta, o homem faz uso da “comparação” para avaliar e determinar sua satisfação diante dos resultados.

No entanto, o homem não diz apenas se é bom ou se é ruim. À medida que obtém resultados, começa a construir um sistema de referências que se fundamenta na relação entre

ele, sujeito, e sua produção, o objeto. Nessa relação, pode ser identificado o valor de uso e por fim a comparação que permite a classificação, ou seja, um conjunto de referências. Esse conjunto constitui-se, dessa forma, em uma estrutura mental e dinâmica que permite ao sujeito emitir um “valor de qualidade” para o objeto. Por isso, o conjunto de atributos de um objeto e sua finalidade são elementos indissociáveis para a formação dessa estrutura de que falamos. Entre eles, há uma relação dialética permanente. Um determinado objeto, mesmo mantendo seus atributos, pode perder seu valor de uso. As necessidades podem, ao longo do tempo, sofrer modificações e passar a serem atendidas por outros objetos mais sofisticados. As máquinas de escrever, por exemplo, foram substituídas pelos computadores e *softwares* de edição de textos. Por outro lado, há objetos cujas características só atendem a necessidades novas, que não existiam antes de o sujeito conhecer tais características, ou seja, há objetos que criam novas necessidades ou tornam explícitas necessidades diferentes como, por exemplo, a utilização dos Raios-X.

Nesse contexto, o sujeito participante de uma sociedade de consumo identifica se o objeto tem os atributos que o fazem ser o que é, mas, por meio da comparação, avalia se um tem mais qualidade do que outro. Para isso utiliza seu próprio referencial sobre o objeto, contudo pode ser influenciado por campanhas publicitárias (exemplo da Brastemp) e até por outras pessoas. Percebe-se que o sujeito constrói, mentalmente, uma estrutura perceptiva e sensorial que lhe permite emitir um “valor”²³ para a qualidade. Entretanto, quando o sujeito toma posse de novas informações, essa estrutura perceptiva e sensorial é modificada. Além disso, o sistema de referências por ele estruturado não é constituído, exclusivamente, de experiências e preferências suas, mas também da informação que puder obter sobre o objeto. À medida que informações são atualizadas, estas se confrontam com as anteriores, e a estrutura pode ser modificada. Desse modo, a estrutura perceptiva e sensorial não é exatamente a mesma para todos visto que é formada a partir da observação, da informação e da experiência de cada um. Além disso, o tempo, como também o espaço, modifica a estrutura do sujeito e, portanto, o “valor” da qualidade que ele identifica no objeto.

O sujeito desenvolve continuamente uma estrutura mental que lhe permite comparar cada objeto com seus semelhantes ou ainda cada objeto com outros que, apesar de diferentes, servem para a mesma função. Por exemplo, o sujeito compara formas de transporte diferentes para expressar qual delas lhe permitirá usufruir de uma melhor qualidade em uma viagem. Ele contrapõe cada forma com as demais, por isso estabelece relações de comparação e de

²³ Utilizamos aspas no termo “valor” para indicar que, nesse caso, não tem o mesmo significado daquele empregado nas teorias de valor econômico.

classificação para afirmar a boa ou a má qualidade dos objetos (ou serviços). Ao fazê-lo, modifica, dinamicamente, sua estrutura de comparação e classificação. Essa estrutura é relativa e dinâmica por dois motivos. Primeiro, porque depende da utilidade que o sujeito identifica no objeto. Segundo, porque essa estrutura sofre alterações de acordo com as experiências do sujeito, com as informações disponíveis sobre o objeto, e esses aspectos podem ser diferentes, dependendo do lugar e do tempo em que vive.

Podem existir, entretanto, certas limitações nesse processo. Não basta desejar ou ter necessidades, é preciso ter a possibilidade de satisfazer esse desejo, essa necessidade. O bem ou serviço de “melhor qualidade” pode não ser acessível, assim como o necessário pode estar fora do alcance do indivíduo como já se demonstrou no caso do tratamento de pacientes com Aids. Além de conter todos os atributos que o fazem ser um tratamento adequado, o remédio é necessário, tem valor de uso para o sujeito, mas pode não estar acessível a ele. Outro aspecto importante refere-se à influência das campanhas publicitárias, como ocorreu com a Brastemp, exemplo citado anteriormente. Como abordado naquela parte do trabalho, a agência de publicidade procurou, por meio da linguagem publicitária, “excluir” todas as outras marcas. Infere-se, porém, que, para fazê-lo, o consumidor precisa reconhecer a existência de outras empresas que fabricam o produto em questão para assim efetuar a comparação entre a “qualidade” dos produtos da marca Brastemp e de todas as outras. O proprietário da marca Brastemp utiliza recursos que a fazem “parecer a única marca”²⁴ que produz com qualidade, dando-lhe uma distinção dentre todas as outras. Assim, não se trata apenas da confiança em determinada marca, mas da comparação de uma com outras. Apesar de, por meio do *marketing*, as empresas buscarem dar a ideia de que sua marca é a única que produz com qualidade, na verdade, é por meio da comparação entre essa marca e as outras que ocorre o processo de identificação de sua singularidade. Essa questão parece irrelevante, mas ao situá-la no âmbito de uma empresa monopolista, percebe-se que os mecanismos para a distribuição do produto não são os mesmos requeridos em campanhas publicitárias por empresas não monopolistas. Certamente, os consumidores se lembram com maior frequência da marca da empresa que primeiro lançou um produto, mas, com o tempo, outras empresas também comercializam esse mesmo produto, e instaura-se a competição. O fato de lembrar-se da marca não é garantia de que será a única aceita pelo consumidor visto que outras vão disputar o mercado. Essa questão não é a situação de um monopólio, mas a de empresas que concorrem entre si.

²⁴ A marca é única por ser uma propriedade. No mercado concorrencial, ela pode se distinguir de outras, mas isso não significa que só pode existir uma única empresa que produza mercadorias destinadas à mesma função.

Com base nos elementos apresentados, conclui-se que a qualidade é a expressão de um “valor” identificado a partir da relação entre o sujeito, seu repertório de necessidades e a utilidade de um objeto em determinado tempo e espaço. Essa relação entre objeto e sujeito permite a este identificar o “valor” daquele a partir de uma estrutura mental e dinâmica que permite a comparação e, conseqüentemente, a classificação. O “valor” da qualidade é absoluto no momento em que é proferido, pois, sendo a estrutura de comparação dinâmica, o “valor” pode mudar conforme o tempo e o lugar. O sujeito estabelece comparações entre o que foi e o que aqui está, por isso não somente o valor de uso, mas também o tempo e o espaço interferem na avaliação da qualidade. Esses aspectos fazem parte do pronunciamento de alguém ou de determinada organização na definição da qualidade de um produto ou serviço.

Nesse contexto, o conceito de qualidade é a expressão de um “valor” relativo uma vez que não existe um sistema universal de referências que permita a todo e qualquer indivíduo a identificação da mesma utilidade sobre determinado objeto, independente do lugar em que ele se encontre ou da época em que se vive. A qualidade é a expressão de um “valor” relativo sobre algo porque depende do ponto de vista de quem a atribui. O sujeito identifica esse “valor” a partir da relação entre ele e esse algo, ou seja, pronuncia-se diante do real (PARO, 2008). O “valor” é relativo porque parte de um sistema estruturado de referências internalizadas pelo sujeito que permite a comparação entre objetos (produtos ou serviços) da mesma natureza. Essa estrutura lhe permite expressar um “valor” relativo visto que seu próprio sistema não é absoluto nem preponderante sobre os sistemas de outros sujeitos. Esse “valor” também é relativo na medida em que se constitui em uma estrutura mental elaborada pelo indivíduo a qual permite identificar sua relação com o objeto no tempo e no espaço. No entanto, esse “valor” não pode ser imposto a outro sujeito que, por sua vez, pode ou não considerá-lo, pode ou não incorporá-lo a seu próprio sistema.

A partir dessas considerações, este trabalho orienta-se pelo conceito de qualidade como um “valor” relativo, identificado pelo sujeito em sua singularidade e individualidade, a partir de um sistema estruturado de referências pelo qual são estabelecidas relações de comparação entre objetos (produtos ou serviços) no tempo e no espaço. Esse conceito de qualidade geral permite compreender por que, para o senso comum, a escola pública tem perdido qualidade e também por que as políticas públicas ignoram o conceito de educação mais amplo ao promoverem a gestão dos sistemas de ensino por meio do controle estatístico de resultados em avaliações em larga escala. Permitirá também perceber qual é o conceito de qualidade apropriado pela gestão da empresa capitalista e quais são suas limitações quando aplicado à educação. Para avaliar a qualidade da educação, uma conclusão que podemos

anunciar, à luz desse conceito, é a de que os educadores têm à frente uma árdua tarefa. Precisam conseguir realizar uma educação pautada em princípios democráticos e norteada pela apropriação da cultura (PARO, 2008). Ao fazê-lo, ocorrerá uma modificação no sistema de estrutura perceptiva e sensorial do sujeito, da qual falamos anteriormente, e um novo conceito de educação estará sendo construído pela sociedade. Também ao fazê-lo, estará sendo reconstruído um valor de uso para a educação que difere daquele que caracteriza a educação como mera transmissão de “conteúdos” e como instrumento ideológico de controle social.

A elaboração desse conceito permitiu-me, de um lado, compreender por que, para o senso comum, a qualidade da educação diminuiu com a expansão da escola pública e como a avaliação do desempenho dos alunos em testes em larga escala acaba por legitimar essa ideia. De outro, permitiu-me reconhecer que, por meio de uma educação democrática, os alunos podem experimentar uma educação capaz de superar a concepção mecanicista de que ensinar é transmitir conteúdos os quais devem ser acumulados e aferidos por meio de testes. Quando os alunos conseguirem identificar na educação não só a realização de um direito, mas também o exercício da democracia, com a apropriação da cultura historicamente construída, poderão atribuir algo diferente do que está posto para a educação. Para transformar a sociedade, é preciso desmitificar a ideia de “valor de troca” da educação, algo que está subentendido no conceito de “capital humano” e de “reserva de talentos” para que se possa compreendê-la em sua grandeza e importância. Como afirma Paro (2008, 2011a), a prática escolar precisa ser, essencialmente, democrática, e toda a estrutura da escola deve ser condizente com essa prática. Isso implica reconhecer o homem como um ser de vontade, um ser histórico e social que convive, pacífica e livremente, com outras pessoas. Numa sociedade democrática, diz Paro (2008), a educação tem como objetivo o homem para “formá-lo como cidadão, afirmando-o em sua condição de sujeito e preparando-o para atuar democraticamente em sua sociedade.” (p. 27). Compreender a “educação como exercício do poder” implica reconhecê-la em seu sentido mais amplo, como apropriação da cultura (PARO, 2008, p. 23). Isso leva a considerar como conteúdo da educação a cultura. Nesta se incluem os valores da democracia cuja construção é histórica, pois somente historicamente pode ser apropriada por sujeitos (PARO, 2008). Diante disso, a administração escolar e sua equipe precisam reconhecer a dimensão política e não apenas técnica da educação. Entretanto, para analisar essas dimensões, antes se faz necessário abordar os elementos que, historicamente, vão se constituindo como referências para a formação da estrutura perceptiva e sensorial de cada

sujeito que permite a cada um exprimir um “valor” para a qualidade de produtos, de serviços, da educação que teve e para aquela que ele percebe para os outros.

PARTE II

GESTÃO DA QUALIDADE

3 GESTÃO, AVALIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DA QUALIDADE

Nessa parte do trabalho será abordado como a Ciência e a Indústria vão sendo articuladas para promover uma série de modificações na organização da sociedade, compreendendo aí a organização do modo de produção e a organização da escola. Essas modificações vão ocorrendo à medida que são formadas as condições materiais para essa transformação. Nesse aspecto, a ciência será fundamental tanto para a expansão industrial como para a criação de currículos escolares, geração de informações estatísticas a partir de metodologias para mensuração e certificação de produtos e serviços, inclusive, no âmbito da educação. Com essa finalidade, começamos falando do Brasil, mas, em dado momento, houve a necessidade de incluir o cenário econômico e político internacional, pois este país encontra-se em relações recíprocas com outros. O mote da discussão que apresentamos a seguir é como a “qualidade” torna-se um elemento fundamental para reestruturar o capital financeiro mundial e como o termo torna-se um elemento que marca a ineficiência do Estado em gerir recursos humanos e financeiros.

Para enriquecer a discussão e identificar o papel da ciência na expansão industrial e nas metodologias de mensuração que foram amplamente desenvolvidas nos últimos séculos, descreve-se, sucintamente, como foi elaborado o sistema decimal de pesos e medidas. Esse processo está relacionado com outro, engendrado pelo mundo corporativo empresarial, que estabeleceu a normalização e a qualidade de produtos e serviços nos âmbitos nacional e internacional. A normalização se refere à forma como um produto é fabricado, portanto configura-se como a sistematização e organização do trabalho desenvolvido para produzir um produto ou serviço. Esse contexto de padronização e de normalização exige a criação de institutos tecnológicos e técnicos para diferentes setores da economia e da educação.

A administração capitalista realiza controles de qualidade observando sempre a relação entre custo e lucro. As empresas operam, portanto, nos limites exigidos pelas normas que regulamentam a produção sendo essas normas estabelecidas por órgãos públicos que visam à segurança do consumidor. Em relação à certificação da qualidade que muitas empresas têm obtido, esta se refere ao processo em que um produto ou serviço é produzido. Significa dizer que não afere, diretamente, a qualidade do produto, mas indica que a empresa estabelece procedimentos que permitem identificar, no processo produtivo, aspectos que interferem na qualidade final do produto. São, portanto, dois processos diferentes: controle de

qualidade e certificação da qualidade¹. O primeiro identifica, diretamente, um defeito em um produto. O segundo identifica, no processo, aspectos que vão influenciar, positiva ou negativamente, a qualidade do produto.

Como abordado no capítulo anterior, o conceito capitalista de qualidade encontra respaldo na teoria do valor-utilidade (concepção marginalista) e nos elementos que demonstram sua relação com a economia e com a teoria da administração capitalista. Aqui se procurou identificar a relação entre avaliação e qualidade como elementos estratégicos para a administração do setor privado e analisar os argumentos que fazem com que a administração de setores públicos seja considerada ineficiente. São apresentados, a seguir, os elementos que vão alimentando o debate da qualidade como diretriz para a administração privada ou pública.

3.1 A participação do Estado na formação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico do Brasil

A Revolução de 1930, segundo Rossi Júnior e Ferreira (1999), marca o início de um movimento estratégico da elite empresarial brasileira. Esse movimento consistiu em fazer o Estado se responsabilizar por dotar o país da infraestrutura necessária para o desenvolvimento da indústria nacional. Maria de Fátima Costa Félix (1984) avalia que a Revolução de 1930 rompe o pacto oligárquico rural. Essa autora explica que, na década de 1920, ocorre a crise do setor agrário-exportador, com a superprodução do café. Nessa época, o governo exercia uma política de proteção ao segmento agrário, arcando, inclusive, com parte dos prejuízos desse setor. Com a emergência do grupo de empresários urbano-industriais, são criadas as condições econômicas que culminam com o rompimento dessa política.

A diversificação da estrutura econômica abre espaço para o capitalismo concorrencial, e, conseqüentemente, torna-se inevitável o conflito entre as oligarquias rurais e a burguesia industrial que emergia no contexto econômico e social (FÉLIX, 1984). A partir daí, o Estado inicia uma série de intervenções que afetaria, de certa forma, a sociedade brasileira. Dentre essas ações, destaca-se o controle sobre os estrangeiros no país, a elaboração de legislações específicas para o enquadramento de associações, sindicatos e sociedades civis e ainda

¹ Apesar de não ser tratado aqui, há um terceiro processo: a garantia da qualidade. Esse processo se caracteriza com a compra de um produto para o qual a empresa estabelece um determinado período (ou uso, como no caso de veículos automotores, por exemplo) garantindo a troca ou o reparo do produto em caso de mau funcionamento.

legislações para a organização do ensino nacional. O modelo de desenvolvimento econômico passou a ser orientado por uma política nacionalista, voltada para a expansão do capital interno, e o Estado “se constituiu através da aliança entre frações da classe dominante ligadas ao setor agrário-exportador e ao setor industrial e à classe média” (FÉLIX, 1984, p. 21).

Ao final da década de 1950, o Estado, assumindo a função de planejador, havia adotado medidas protecionistas à indústria nacional e realizado pesados investimentos em diversos setores, principalmente “na produção de bens e serviços básicos: mineração, transporte ferroviário, siderurgia, petróleo e energia elétrica”, conforme afirmam Valter Saurin e Breno Augusto D. Pereira (1998, p. 46). Se, de um lado, o Estado passa a ocupar um espaço que não atraía o capital privado, de outro

a intervenção direta do Estado na economia, mediante a criação de empresas estatais, ou indireta, através da regulação, pautou-se pelo esforço de promover a industrialização e o crescimento econômico. Coube ao Estado complementar as atividades do setor privado, investindo em infraestrutura e em áreas onde o capital necessário era muito grande, o retorno muito baixo, ou o período de maturação muito longo (SAURIN; PEREIRA, 1998, p. 45).

No Brasil, a intervenção do Estado na economia não se constituía em uma ação planejada: ao contrário, foi resultado do conflito pelo poder entre frações da classe dominante daquela época (SAURIN; PEREIRA, 1998). Esses autores inferem também que o desenvolvimento da economia nacional, entre as décadas de 1930 e 1970, concretizou-se a partir do impulso dado pelos investimentos e pelas despesas públicas. A criação das empresas estatais, naquele período, foi induzida pela própria elite empresarial brasileira que propôs ao Estado que financiasse a infraestrutura necessária para viabilizar a expansão do capitalismo brasileiro. Mas a criação de empresas estatais também pode ser explicada quando há necessidade de o Estado intervir diretamente na economia que passa por alguma crise (SAURIN; PEREIRA, 1998). Gilberto Luiz Alves (2001) afirma que essa tendência do Estado não

se configurou como lesiva aos interesses das empresas privadas, como querem fazer crer muitos ideólogos do liberalismo contemporâneo, pois o Estado investiu em indústrias de base, em infraestrutura, para suprir a ausência de investimentos nessas áreas prioritárias (ALVES, G., 2001, p. 191).

Essa política, no entanto, levou o Estado a concentrar recursos e a responsabilizar-se diretamente na constituição de uma base produtiva, por meio de um processo de monopolização e de industrialização pesada. As estatais foram organizadas a partir da

estratégia da elite empresarial brasileira de fazer o Estado investir na infraestrutura e na indústria pesada como, por exemplo, na siderurgia. Nesse contexto, infere-se que o Estado, com seu sistema financeiro e com as empresas estatais, mediu a expansão do capitalismo brasileiro, visto que

o processo de estatização nacional no setor produtivo não foi ideológico e nem parte de um plano estratégico de estatização da economia, mas circunstancial devido à ausência de iniciativa do capital privado, e principalmente para implantar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento do próprio setor privado (SAURIN; PEREIRA, 1998, p. 47).

A crítica liberal apresenta-se de forma sistemática a partir de 1974, com sinais claros de uma forte recessão na economia brasileira. Mas enquanto não havia sinais de recessão, o setor privado não criticava nem a existência das empresas estatais, nem a regulação do Estado na economia, porque os recursos públicos estavam sendo utilizados para atender aos interesses privados das empresas e, “para não ter prejuízos diretos, o Estado dispunha do recurso de socializar as perdas causadas pelos subsídios aumentando os preços dos serviços oferecidos ao grosso da população.” (ALVES, G., 2001, p. 191).

Maria Anita dos Anjos e Moisés Francisco Farah Junior (2002) explicam que a década de 1970 foi marcada por uma desaceleração no desenvolvimento capitalista mundial, mas que, nos anos anteriores, no pós-Segunda Guerra Mundial, houve uma expansão econômica sem precedentes cujo

crescimento foi liderado pela economia norte-americana que, ao definir uma nova forma de integração com a economia mundial, garantiu a dinamização das demais economias capitalistas com a expansão de sua estrutura industrial e dos respectivos padrões de consumo baseado em bens duráveis. (ANJOS; FARAH JUNIOR, 2002, p. 44)

Durante a fase de expansão da economia mundial, economias periféricas, tais como o Brasil, sofreram com o desequilíbrio industrial porque elas estavam em estágios diferentes do processo de industrialização em relação aos países desenvolvidos. O processo de integração entre economias desenvolvidas e periféricas foi profundamente desigual e marginal e, ao desencadear uma crise mundial da produção capitalista, sofreram mais as economias periféricas. Diante disso,

a eliminação (ou atenuação) dos desequilíbrios exigiu o fortalecimento dos estados nacionais que assumiram o papel de centralizadores de recursos e coordenadores do

processo de industrialização, além de investidores em determinados segmentos econômicos e em infraestrutura. (ANJOS, FARAH JUNIOR, 2002, p. 44).

No início dos anos 1970, o Brasil, “sob a égide do milagre econômico [, modernizou seu sistema produtivo, priorizou a infraestrutura industrial e] elegeu como divisa da política econômica *Exportar é a solução*” (ALVES, G. 2001, p. 222, grifos no original), mas a crise mundial provocou graves consequências na economia nacional. O país descobriu que “exportar não dependia tão somente da vontade e do arranjo internos” (ALVES, G., 2001, p. 222) uma vez que as principais potências capitalistas adotaram medidas protecionistas dificultando, ainda mais, o escoamento da produção brasileira. Com isso, as indústrias nacionais apresentaram maiores taxas de ociosidade, os produtos ficaram mais caros, e muitos trabalhadores perderam o emprego (ALVES, G., 2001).

O Brasil também havia adotado uma política de proteção à indústria nacional estabelecendo barreiras aos produtos importados. Por algumas décadas, a indústria brasileira conseguiu permanecer a certa distância da competição com a indústria internacional. Essa “proteção da indústria doméstica constituiu, historicamente, o núcleo da estratégia de desenvolvimento e o principal instrumento de política industrial no Brasil até o início da década de [19]90” conforme explicam Rossi Júnior e Ferreira (1999, p. 15). Essas barreiras se caracterizavam pela aplicação, pelo Estado, de altas tarifas sobre produtos importados ou ainda pela limitação da entrada desses produtos por meio de quotas.

Durante a década de 1980, uma grande inovação tecnológica provocou mudanças significativas nas estruturas industriais, notadamente, nos países desenvolvidos. A microeletrônica, a computação e as telecomunicações foram as principais tecnologias que propiciaram essas mudanças. Houve ainda a globalização financeira que permitiu “a integração dos mercados financeiros e de capitais, possível com o fim das restrições à entrada do capital financeiro internacional aos mercados nacionais” (ANJOS, FARAH JUNIOR, 2002, p. 46). Com essa aceleração tecnológica e com a globalização financeira, a competição entre as empresas tornou-se mais acirrada provocando dois movimentos. Um deles voltado para a expansão entre as empresas das redes de cooperação tecnológica e um outro de

ampliação das fusões e aquisições visando à concentração (ou ampliação) dos recursos para desenvolvimento de tecnologias. As fusões, que representam a união de duas ou mais empresas formando uma única empresa, permitem o fortalecimento das empresas para enfrentarem a concorrência, ampliando o montante de recursos para realização de pesquisa e desenvolvimento e também uma melhoria da produtividade com a redução dos custos. (ANJOS, FARAH JUNIOR, 2002, p. 47).

Nessas condições, os países desenvolvidos determinaram um novo padrão de concorrência entre as empresas capitalistas no mercado mundial. O sistema de produção, até então, era “estruturado para produzir produtos padronizados e obter economias de escala (produção de bens em grandes quantidades para reduzir custos unitários)” (ANJOS, FARAH JUNIOR, 2002, p. 46), portanto seguia o modelo de gestão taylorista. A padronização de produtos não deixará de ser importante para a gestão capitalista, mas o foco sobre ela será modificado quando ganham visibilidade outros modelos de gestão de empresas, e dentre eles, a gestão da qualidade total (GQT).

No Brasil, os anos 1980 foram marcados principalmente pelos altos índices de inflação e instabilidade econômica. O processo de abertura comercial começou em 1988 ocorrendo de forma mais acentuada a partir de 1990 quando “houve a eliminação de barreiras não tarifárias e foi aplicado um cronograma de redução gradual de tarifas” (ROSSI JÚNIOR; FERREIRA, 1999, p. 15). Nessa abertura comercial houve

a redução dos impostos incidentes sobre os bens importados, bem como a eliminação dos obstáculos, existentes nos regulamentos, leis, controles, normas, que impediam a livre movimentação das mercadorias e capitais estrangeiros. Esse processo ocorreu no Brasil ao longo da década de 1990 e representou o alinhamento do país à onda de expansão do comércio e de capitais liderados pelas empresas dos países desenvolvidos. (ANJOS, FARAH JUNIOR, 2002, p. 43)

Esse contexto favoreceu o discurso neoliberal e “ganhou corpo a denúncia da ação intervencionista do Estado na Economia” e sua ineficiência para administrar (ALVES, G., 2001, p. 226-227). Segundo esse discurso,

a competência seria atributo exclusivo das empresas privadas, que, movidas tão somente pelas forças do mercado, buscariam sistematicamente racionalizar a administração e diminuir custos de produção. Daí [...] a necessidade de privatização das empresas estatais. (ALVES, G., 2001, p. 227)

David Harvey (2011) fornece uma visão reveladora por detrás do processo de privatização. Ele explica que os capitalistas sempre reinvestem em vez de consumir os lucros obtidos com seus próprios prazeres. Os capitalistas consomem parte dos ganhos obtidos, mas esses ganhos superam, e muito, a satisfação de suas necessidades. O capital, então, segue seu fluxo, inclusive, pela existência da competição entre empresas (SINGER, 1975). Como o capital precisa fluir, esse processo torna-se contínuo se considerarmos a circulação do capital de modo abrangente e se não nos detivermos especificamente na situação de determinada empresa que pode até falir. Harvey (2011, p. 43) diz que, historicamente, existe uma

tendência para “aumentar a abertura do Estado ao comércio e finanças, assinar acordos de livre-comércio e garantir um bom enquadramento jurídico para o comércio internacional”, como aspectos fundamentais para a economia mundial em longo prazo. Essa tendência leva à diminuição de barreiras alfandegárias e ocorre, fundamentalmente, porque o capital-dinheiro precisa expandir. Ressalte-se, entretanto, que diferente de uma porção de terra que é, naturalmente, delimitada, não há limites de capital-dinheiro para um indivíduo capitalista comandar e

na ausência de quaisquer limites ou barreiras, a necessidade de reinvestir a fim de continuar a ser um capitalista impulsiona o capitalismo a se expandir [...]. Isso cria então uma necessidade permanente de encontrar novos campos de atividade para absorver o capital reinvestido: daí “o problema da absorção do excedente do capital”. (HARVEY, 2011, p. 45, grifos no original)

Isso significa que o capitalista procura novas atividades para aplicar seu capital excedente e uma das possibilidades que vai encontrar é a privatização de setores como a saúde, a educação e outros. Em São Paulo, por exemplo, já ocorre a concessão de grandes rodovias, o atendimento na saúde por Organizações Sociais da Saúde (OSS) ou por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscipis) e, na educação, a aquisição de sistemas apostilados e consultoria pedagógica para o ensino em várias redes municipais. Sobre essa última, voltaremos ao assunto no sexto capítulo.

Revestido do discurso neoliberal sobre os “benefícios” da privatização e da menor intervenção do setor público no mercado, o Governo Collor exonerou funcionários públicos federais e promoveu a liberalização comercial e financeira por meio de uma Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) a partir de 1990. Essa política trouxe para a indústria brasileira alguns problemas em função da maior concorrência e do cenário econômico mundial. Um deles deve-se ao fato de que os Estados Unidos, ao intensificarem sua política protecionista, dificultaram a importação de produtos brasileiros. A indústria brasileira, de outra parte, acentuou o processo de corte de empregos para elevar seus ganhos. Nesse contexto de crise mundial, a renda dos brasileiros só poderia diminuir (ALVES, G., 2001).

Além disso, no pós-Segunda Guerra Mundial, empresas da Europa e do Japão iniciaram um processo de atualização tecnológica como reação ao avanço das empresas norte-americanas nos países periféricos. Empresas capitalistas japonesas e alemãs, como também americanas, adotaram como estratégias de administração o foco na qualidade e na padronização, mantendo uma alta produtividade por meio de inovações tecnológicas e com a

utilização de um menor número de funcionários². Marx explica que a produtividade do trabalho pode ser alterada por diversas circunstâncias,

dentre elas, a destreza média dos trabalhadores, o grau de desenvolvimento da ciência e sua aplicação tecnológica, a organização social do processo de produção, o volume e a eficácia dos meios de produção e as condições naturais (MARX, 2008b, p. 62).

Qualquer um desses elementos pode ser determinante na produtividade, e o capitalista tende a fazer uso daqueles que favorecem o maior lucro. Dessa maneira, o foco na qualidade e na padronização refere-se, prioritariamente, à materialização do lucro. Apesar disso, esse movimento dá origem à ideia de modernização do controle de qualidade das empresas como se alguma forma de controle nunca tivesse existido.

A padronização dos produtos é um dos elementos que vão compor o conceito de qualidade na área econômica e apresenta, em seu processo histórico, uma relação entre as necessidades de precisão de pesos e medidas para a ciência e a sua apropriação pelo comércio e pela indústria que perceberam os benefícios para melhorar a produtividade e diminuir os custos de produção. Nesse contexto social, econômico e político, ocorre a onda de criação de institutos tecnológicos e de pesquisa inclusive para a educação. Inicia-se, ao final do século XIX e começo do século XX, uma série de inovações na indústria, no comércio, na administração capitalista e na pública e, de certa forma, na escola.

3.2 Sistema de pesos e medidas: uma necessidade da ciência e da economia

A padronização de um sistema de pesos e medidas utilizado atualmente nasceu de um longo processo de negociação entre vários países, incluindo o Brasil. Sua difusão faz parte das necessidades que foram se delineando à medida que as nações aumentavam as transações comerciais entre si, e decorre também da necessidade de uma linguagem universal demandada pela comunidade científica, como explica José Luciano de Mattos Dias (1998). Uma das dificuldades para esse intercâmbio era o uso recorrente de diferentes sistemas de medidas e pesos como, por exemplo, aqueles relatados na Bíblia, os quais dificultavam o comércio e a

² Na próxima seção, serão abordados os limites dessa afirmação, pois foi principalmente a competição pelo capital financeiro que impulsionou o movimento da gestão da qualidade total, e esse modelo foi gestado, principalmente, pelos japoneses.

fiscalização e a arrecadação de impostos pelos governos. Na Bíblia (Cf. MEDIDAS E MOEDAS, 1998, p. 1592-1593), existem diferentes designações para peso (mina, siclo, dracma, óbolo, etc.), tamanho (côvado, palmo, mão, polegar), volume (coro, metreta, seá, hin, cab, log, etc.), distância (esqueno, milha romana, estádio, braça, passo duplo, pé, etc.) e moedas (mina, denário, asse, quadrante, etc.). Observa-se que era comum basear as diferentes medidas a partir de membros do corpo humano. Um palmo, por exemplo, seria a distância entre a “ponta do polegar de homem à ponta do dedo mínimo” (MEDIDAS E MOEDAS, 1998, p. 1592). Uma milha romana seriam “1000 passos duplos, 5000 pés, 8 estádios, 800 braças” (MEDIDAS E MOEDAS, 1998, p. 1592). Havia também uma medida de superfície denominada “jeira ou jugo” que seria equivalente ao “terreno que uma junta de bois consegue lavrar num dia” (MEDIDAS E MOEDAS, 1998, p. 1592).

Esses elementos, como abordado na primeira parte deste trabalho, foram fundamentais para o desenvolvimento da técnica, mas, nessa época, tais variações se transformaram em um complicador para o intercâmbio de experiências científicas, assim como o controle dos impostos sobre as mercadorias. As monarquias absolutistas³ podem ter sido as primeiras a identificar a utilidade da padronização de medidas para exercer maior controle sobre a arrecadação de impostos, pois, conforme explica Francisco J. C. Falcon (1985),

a cobrança de impostos, a fixação de direitos sobre a circulação interna de mercadorias e sobre sua entrada e saída do país, o controle da moeda e dos pesos e medidas, tudo enfim é fonte de renda para o tesouro do monarca, mas pode servir também à implementação de uma política econômica autêntica⁴. (FALCON, 1985, p. 52)

Com a expansão do comércio internacional, a questão do câmbio torna-se mais relevante, bem como a necessidade de equivalência de pesos e medidas. Além disso, a Rainha Elizabeth I inaugura um procedimento visando à “melhoria da qualidade dos padrões de medida usados na calibração dos instrumentos de medição comerciais em Londres e nas regiões próximas” (DIAS, 1998, p. 15-16). No entanto, esses instrumentos ou não tinham a adequada precisão ou as calibrações não foram, de fato, cumpridas pelas autoridades reais. Apesar de os projetos de uniformização das medidas iniciados pelas monarquias não se concretizarem, estas criaram as condições para que a comunidade científica se envolvesse na

³ Refere-se, principalmente, às monarquias francesa (Luís XV) e inglesa (Elizabeth I). (Cf. DIAS, 1998, p. 15-32).

⁴ Para Falcon (1985), tem-se aí o mercantilismo que difere do fiscalismo. Para este, “os tributos representam um fim em si mesmos – atendem às premências da burocracia dos novos Estados e aos gastos sempre crescentes com a diplomacia, a guerra, as conquistas” (1985, p. 52). No mercantilismo os tributos são meios para atingir diferentes objetivos, a médio ou longo prazo.

questão, tornando realidade o sistema métrico decimal com a utilização de técnicas científicas (DIAS, 1998). A comunidade científica inicia programas experimentais com a finalidade de definir, a partir da organização do trabalho científico, um sistema universal “composto por uma base numérica decimal, pela fixação do inter-relacionamento das unidades de massa e comprimento e pelo estabelecimento de seus valores em acordo com as constantes físicas” (DIAS, 1998, p. 16)⁵. Luís XV tentou, sem sucesso, utilizar essas medições como padrão de medidas, entretanto houve intensa resistência da população em geral, principalmente dos comerciantes e dos senhores feudais (DIAS, 1998) porque eles acreditavam que, agindo dessa forma, impediriam a interferência do rei em relação ao controle de suas rendas. Portanto, a questão não se restringia à elaboração de um sistema com uma relação numérica entre suas unidades, mas a um contexto político, social e econômico. Assim, para enfrentar o problema, a burocracia real aprova tabelas de conversão e equivalência.

A expansão colonial e a Revolução Industrial não apresentaram, inicialmente, uma demanda por um sistema decimal de medidas, mas a França, devido às transformações políticas com a Revolução Francesa, tornou possível a uniformização do sistema. Napoleão Bonaparte ampliou as oportunidades para o desenvolvimento da livre concorrência, da exploração da propriedade territorial e da utilização das forças produtivas que não estavam mais sob o jugo dos senhores feudais. Marx (2008a, p. 20) explica que “além das fronteiras da França ele varreu por toda parte as instituições feudais, na medida em que isso era necessário para dar à sociedade burguesa na França um ambiente adequado e atual no continente Europeu”. Napoleão levou o sistema de medidas francês para os países que ocupou e tornou obrigatório seu ensino nas escolas em 1812 (DIAS, 1998). Os países que foram forçados a adotar o sistema francês, assim que ficaram livres — e isso ocorreu após 1815 —, deixaram de utilizá-lo. De certo modo, a concepção do sistema universal acabou sendo associada “às transformações sociais e políticas deflagradas pela Revolução Francesa” (DIAS, 1998, p. 18) com a associação da comunidade científica e com a reforma das instituições governamentais.

Em 1889 foi consolidado o Bureau Internacional de Pesos e Medidas (BIPM) e realizada a Convenção do Metro (DIAS, 1998) que apresentou, formalmente, o sistema decimal de pesos e medidas. Inicialmente, ficou determinada a utilização da fração do

⁵ Em relação ao metro, duas propostas foram feitas: uma delas foi apresentada pelo abade Gabriel Mouton, que determinava como unidade básica uma fração da circunferência da Terra e outra, idealizada pelo matemático Jean Picard, que propunha como unidade básica “a extensão da medida do pêndulo que bate um segundo em Paris” (DIAS, 1998, p. 17). Ambas não puderam ser continuadas, pois a comunidade científica não dispunha de recursos financeiros necessários para conduzir rigorosamente as medições (DIAS, 1998). A situação precária é modificada somente quando o governo francês decide patrocinar o trabalho e o confia à Academia de Ciência de Paris que organiza “duas expedições para a medição de dois arcos do meridiano, um próximo à linha do Equador e outro na região polar” (DIAS, 1998, p. 18).

meridiano da Terra para o metro padrão, mas com o avanço da ciência, “o universo da medida e da precisão transferiu-se para o domínio do microscópico.” (DIAS, 1998, p. 88). O desenvolvimento do *laser* ampliou a possibilidade de medidas mais exatas e, em 1983, ficou estabelecido que “o metro é a distância percorrida pela luz no vácuo durante um intervalo equivalente a $1/299792458$ de um segundo” (DIAS, 1998, p. 88). O quilo, por outro lado, ficou dependente de um protótipo depositado no Pavilhão de Breteuil (DIAS, 1998). Diferente de outras medidas, o quilo até hoje ainda tem como referência um objeto físico, um protótipo. Este, apesar de mantido, desde 1889, em condições que se acreditavam adequadas, já não pesa 1 kg. Uma aferição recente revelou que o protótipo perdeu 50 microgramas, assim a comunidade científica não apenas está buscando uma alternativa para essa questão, como também está planejando estudos que permitam uma redefinição em outras medidas (BUSCA..., 2011). Assim, apesar do uso de técnicas científicas para definição do metro e do peso, novos procedimentos já se mostram mais eficazes e precisos que aqueles que estabeleceram os primeiros padrões.

O processo de consolidação do sistema de medidas francês revela que, de uma parte, associava-se o uso do sistema às transformações políticas da Revolução Francesa; de outra, as tentativas de torná-lo obrigatório ocorriam no sentido de efetivar uma desvinculação das normas e leis do Antigo Regime. Por fim, com a participação da comunidade científica, ocorre a universalização do sistema métrico decimal. São os argumentos científicos e técnicos que propiciaram a difusão internacional do sistema métrico decimal que, por sua vez, responde às demandas iluministas da comunidade científica e também às necessidades dos novos Estados nacionais que queriam “cortar laços com seu passado feudal e sua economia agrícola” (DIAS, 1998, p. 26).

O sistema francês caracterizou-se pela “uniformidade de identidade e o sistema norte-americano fundou-se sobre o princípio da uniformidade da proporção” (DIAS, 1998, p. 40). Os Estados Unidos, apesar de não adotarem o sistema francês, reconhecem, em seu próprio sistema de medidas, a devida proporção com aquele (DIAS, 1998). Tal aspecto torna evidente o papel político de cada nação na formulação de seus sistemas de pesos e medidas. A definição de um sistema metrológico para uma nação era fundamental, tanto para as transações comerciais nacionais e internacionais quanto para a arrecadação de impostos, e a discussão sobre a padronização do sistema de medidas, aos poucos, desloca-se para a área econômica e amplia-se, principalmente, na França, com o fim da monarquia, e na Inglaterra. Nesta, porém, de forma mais lenta.

No Brasil, os políticos postergaram o quanto puderam o debate sobre o sistema metrológico francês. Duas razões foram apresentadas a D. Pedro II: a dificuldade de implantação enfrentada por Napoleão com a resistência da população francesa e os altos custos de sua implantação, sendo esta última a “objeção que triunfaria sobre tantos projetos científicos de Pedro II” (DIAS, 1998, p. 48). Entretanto, D. Pedro II tinha grande interesse por estudos científicos e mantinha correspondência com institutos de pesquisas e cientistas europeus, além de manter, junto a si, um grupo de professores de ciências naturais, dentre eles, Cândido Baptista de Oliveira e Guilherme Schuh de Capanema (Cf. DIAS, 1998) que estudaram a adoção do sistema métrico no Brasil o qual foi regulamentado em setembro de 1872 (DIAS, 1998).

No Brasil, depois da aliança entre os setores agrário-exportador e industrial, nos anos 1930, o Estado adota um modelo de desenvolvimento que “tinha como base a industrialização para substituição de importação de bens de consumo não duráveis, e estava orientado para o nacionalismo, ou seja, uma política econômica centrada no capital interno”. (FÉLIX, 1984, p. 21). O Estado assume a função de planejador, estabelecendo medidas para assegurar o desenvolvimento da indústria nacional e esta se concentra, principalmente, em São Paulo. Nessa mesma época, os projetos de reforma administrativa do Estado de São Paulo incluem a aferição de pesos e medidas como uma exigência para o desenvolvimento comercial e industrial (DIAS, 1998). Em 1934, surge o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT)⁶ que desenvolve uma série de ações, dentre elas uma seção de metrologia para “conservar os padrões do IPT, calibrar instrumentos de medida do laboratório ou de terceiros, executar medições especiais, e fazer propaganda para a uniformização e educação metrológica” (DIAS, 1998, p. 102).

No âmbito federal, as iniciativas se perdiam em meio aos decretos presidenciais até que, em 1933, é criado o Instituto de Tecnologia (INT). Em 1938, Getúlio Vargas, que tinha dado início a uma reforma administrativa dois anos antes, cria o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp)⁷. Este órgão tinha como função aplicar os princípios da ciência administrativa na administração pública no Brasil e articular

o estatismo das propostas de reordenação do governo Vargas com as novas tendências da teoria norte-americana [...] tendo como eixo central a cisão empreendida [...] entre as atribuições políticas e administrativas. O Estado deveria

⁶ A denominação IPT surge em 1934, mas o Instituto remete sua origem à criação do Gabinete de Resistência dos Materiais, em 1899, pelo Dr. Antônio Francisco de Paula Souza.

⁷ Em 1986, com a criação da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), o Dasp foi extinto.

despolitizar a administração, torná-la a mais técnica possível, valendo-se assim dos princípios da administração do setor privado para melhorar seu desempenho. (DIAS, 1998, p. 109).

A administração do setor público carecia de técnicas eficientes em contraste com o setor privado. Nesse contexto, a discussão sobre a eficiência da administração entre os setores público e privado já ocorria. Todavia o interesse de Vargas em relação à pesquisa tecnológica era a autossuficiência da economia caso ocorresse uma guerra e não necessariamente o desenvolvimento industrial efetivo do país. (DIAS, 1998, p. 117).

A década de 1930 teve como marcos a Revolução e a criação dos primeiros institutos voltados para a promoção do desenvolvimento tecnológico e econômico do país. A década de 1940 foi marcada pela grande dificuldade em aplicar a legislação pertinente às questões metrológicas, bem como a padronização de produtos com o uso de medidas oficiais. Em 1951 a primeira legislação que se destinava à proteção do consumidor foi promulgada. Era a portaria nº 51 que regulamentava o “disposto na alínea d, artigo 39 do decreto nº 4.257, que obrigava a indicação da quantidade de produto comercializado em embalagem lacrada” (DIAS, 1998, p. 124). Nesse sentido, a legislação brasileira era avançada em relação ao direito do consumidor, mas não impedia inúmeras fraudes metrológicas por todo o Brasil. Desse modo, a criação dos institutos tecnológicos não foi suficiente nem para promover um avanço significativo nas indústrias em geral nem para defender, efetivamente, os direitos do consumidor.

Nos anos 1950, tem início um processo para se criar, no Brasil, uma organização governamental cuja responsabilidade seria regulamentar e fiscalizar os padrões de pesos e medidas utilizados nas transações comerciais. Surge o Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM) que tinha como objetivo a pesquisa científica e a prestação de assistência à indústria. Em 1971, esse órgão apresentou um relatório que previa a expansão da metrologia em âmbito nacional, mas a “grande desinformação nos meios empresariais sobre os ganhos possíveis com a ampliação e sofisticação do processo de padronização de produtos e processos” (DIAS, 1998, p. 155) não permitia perceberem as vantagens dessa padronização. Fora do cenário nacional, por outro lado, países industrializados daquela época já reconheciam as vantagens técnicas e econômicas com a padronização. Isso demonstra o papel fundamental do Estado em relação à defesa do consumidor e ao estabelecimento de um conjunto mínimo de normas para os principais setores produtivos. Para Dias (1998), no Brasil, até a década de 1990, a regulação sistemática sobre a entrada de produtos importados pode ter contribuído para que os empresários não identificassem quaisquer vantagens em relação à padronização e qualidade

dos produtos. Em parte essa explicação pode ser aceita, visto que no contexto econômico mundial as empresas capitalistas dos países mais desenvolvidos já haviam iniciado um processo de inovação tecnológica e de administração que lhes permitiu maior produtividade.

No Brasil, entretanto, era principalmente o custo da mão de obra que permitia manter a produção de forma a obter lucro mesmo não tendo modernas tecnologias. Desde a segunda metade do século XIX, a criação de institutos para o desenvolvimento tecnológico foi uma estratégia seguida por vários países, entre os quais se destacaram os Estados Unidos, a Alemanha e a França. Essa tática não surtiu os mesmos efeitos no Brasil. Em parte, pelo baixo custo da mão de obra, como explicamos anteriormente, mas em grande parte pela atitude da comunidade empresarial que exercita o discurso liberal. No Brasil, na prática, quando se trata de investir, essa comunidade se expressa da seguinte forma: “se o governo entrar..., se o governo investir..., se o governo comprar... então faremos isso ou aquilo” como explica Livia Barbosa (2011, p. 150). Essa mesma atitude também explica o pouco empenho dos empresários brasileiros em financiar pesquisas científicas e em investir em programas específicos de formação profissional para o preenchimento de vagas de trabalho que, segundo eles, estão ociosas porque a educação pública não prepara para o trabalho⁸.

A seguir será abordado o contexto econômico e social e as condições objetivas para a expansão da ciência e sua relação com a indústria diante da produtividade e da qualidade.

3.3 Racionalidade tecnológica versus racionalidade pecuniária: a qualidade total sob a lógica do capital

Na Alemanha, em 1887, o industrial Werner Von Siemens e o cientista Hermann Von Helmholtz criaram o Instituto Físico-Técnico do Reich, um dos primeiros institutos tecnológicos. Naquele país, nas décadas que antecederam às guerras mundiais, a pesquisa científica havia se deslocado para as universidades e com elas a criação de grandes laboratórios (DIAS, 1998). Durante o século XII, a comunidade científica começa a se organizar e a difundir as descobertas científicas⁹. Apesar disso, até o início do século XIX,

⁸ Para ampliar essa discussão, ver artigo de Paro (1999) intitulado “Parem de preparar o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica.”

⁹ Matemáticos italianos, franceses e ingleses formaram grupos científicos razoavelmente organizados em academias e promoveram grandes avanços da matemática. Esse desenvolvimento se deu “mais em termos de lógica interna do que sob a ação de forças econômicas, sociais ou tecnológicas” (BOYER, 1974, p. 247). A

essa divulgação científica ainda pode ser considerada amadora¹⁰. As universidades eram orientadas para o saber clássico, e a ciência representava para muitos uma distração. Um avanço científico significativo ocorreu nos séculos XVI e XVII. De forma indireta, a ciência¹¹, mesmo sem estar “estruturada diretamente pelo capitalismo nem dominada pelas instituições capitalistas” (BRAVERMAN, 1980, p. 138), forneceu, à época da Revolução Industrial, as condições para o desenvolvimento do que viria a ser a indústria moderna.

Durante as Guerras Napoleônicas, houve um surto de expansão industrial, mas esse não foi o principal fator que transformou a Inglaterra na potência mais importante na economia mundial, foi antes “o redirecionamento prévio das energias e dos recursos do industrialismo inglês para a expansão comercial e territorial ultramarina”, como explica Giovanni Arrighi (2003, p. 214). Assim a Inglaterra se destacou na economia mundial europeia pelo alto nível de industrialização e tornou-se o “entreposto central do comércio mundial” (ARRIGHI, 2003, p. 214). Essa posição era primeiro ocupada pelos italianos, depois, pelos holandeses e, finalmente, pelos ingleses. Sem reestruturar sua indústria, a Grã-Bretanha investiu seu capital nos países onde poderia obter maiores lucros conforme estudos de Cecco (1984) e Saul (1960) (apud ARRIGHI, 2003). Os Estados Unidos obtiveram acesso a esses investimentos e, conseqüentemente, houve a elevação da dívida externa norte-americana. Nesse contexto, os direitos britânicos sobre os ativos e renda norte-americanos foram importantes para a economia mundial então dominada pela Grã-Bretanha e quando eclodiu a Primeira Guerra Mundial, os britânicos avaliaram que os investimentos externos feitos, principalmente, aos Estados Unidos poderiam custear a Guerra. Entretanto, como a demanda armamentista foi maior do que o previsto, os Estados Unidos não só liquidaram “os ativos britânicos na Bolsa de Valores de Nova Iorque com pesados descontos nos preços [como também] entraram no conflito e suspenderam as restrições aos empréstimos à Grã-Bretanha” (ARRIGHI, 2003, p. 278). Se antes da Guerra, os Estados Unidos deviam aos britânicos, com ela surge a possibilidade da recompra dos investimentos que permitiram a estruturação de sua própria economia doméstica no século XIX e ainda a acumulação de imensos créditos não só da Grã-Bretanha, como também da França (ARRIGHI, 2003). Apesar disso, as reservas de ouro da Grã-Bretanha ainda eram

comunidade científica era formada por estudiosos de diferentes lugares, assim inexistiam fronteiras geográficas e distinções sociais.

¹⁰ Trata-se da “República das Letras” que Peter Burke (2011) prefere chamar de “Comunidade do Saber”. Ele diz que tal exemplo revela que a ideia de comunidades científicas não começa com a Era da internet, mas por volta de 1500.

¹¹ Braverman (1980) lembra que a técnica é requisito prévio para ciência e que, historicamente, a ela antecede.

maiores na década de 1920 do que antes da guerra [e] os direitos britânicos a rendas externas, apesar de reduzidos, ainda eram consideráveis; ainda era possível contar com os pagamentos alemães de reparações para arcar ao menos com parte dos custos de amortização das dívidas com os Estados Unidos; e, acima de tudo, o império colonial e semicolonial britânico havia-se ampliado ainda mais, constituindo uma rede de segurança que, em caso de necessidade, podia aparar a queda da Grã-Bretanha metropolitana, como fez na década de 1930. (ARRIGHI, 2003, p. 279).

Nesse contexto, a participação e o poder dos Estados Unidos na economia mundial aumentaram, mas não o bastante para substituírem a Grã-Bretanha. Quando a produtividade nos Estados Unidos, durante a década de 1920, superou a de todos os países devedores, o resultado foi a ampliação da “vantagem competitiva dos negócios norte-americanos e as dificuldades dos países devedores de amortizar, e muito menos de quitar, suas dívidas.” (ARRIGHI, 2003, p. 282).

Ao final da Segunda Guerra, uma nova ordem mundial foi estabelecida, centrada e organizada pelos Estados Unidos que passaram a “desfrutar de um monopólio mundial da liquidez mundial” (ARRIGHI, 2003, p. 284) quando a balança comercial apresentou um impacto muito maior do que depois do primeiro conflito mundial. A capacidade produtiva dos Estados Unidos e a demanda efetiva aumentaram significativamente. A renda nacional norte-americana superou a soma das rendas nacionais da Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e países do Benelux¹² e também foi superior em quase três vezes à renda da União Soviética (ARRIGHI, 2003). Nesse contexto, os Estados Unidos, após cada Guerra Mundial, deram um grande salto econômico. No segundo conflito, mais do que no primeiro, este salto aconteceu porque os “Estados Unidos atuaram como oficina do esforço de guerra dos Aliados e como celeiro e oficina da reconstrução europeia do após-guerra.” (ARRIGHI, 2003, p. 284).

Singer (1975) explica que se o capitalismo industrial teve início na Grã-Bretanha; por outro lado,

no último quartel do século XIX, penetrou no continente europeu após as Guerras Napoleônicas, expandindo-se com grande vigor nos Estados Unidos após a abolição da escravidão (1864), no Japão após a Revolução Meiji (1868) e na Alemanha após a unificação (1871). Criou-se, desta maneira, a partir de 1870 mais ou menos uma economia capitalista mundial, na qual a hegemonia britânica começava a ser disputada principalmente pelos Estados Unidos e pela Alemanha. A expansão desta economia mundial [...] alcançou seu auge na véspera da Primeira Guerra Mundial. (SINGER, 1975, p. 135)

A primazia na Europa em relação à ciência deslocou-se da França para a Alemanha ainda no século XVII. A relação “entre a ciência e a indústria [...] capacitou as nações para

¹² Benelux foi um tratado econômico de livre comércio entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

duas guerras mundiais, e ofereceu às demais nações capitalistas um exemplo do que elas aprenderam a imitar apenas quando foram obrigadas a fazê-lo muitas décadas mais tarde.” (BRAVERMAN, 1980, p. 140). A partir dos estudos de P. W. Musgrave (1967), Braverman (1980) diz que na Alemanha o sistema de ensino tinha passado por reforma e que

enquanto a Inglaterra e os Estados Unidos estavam ainda às voltas com aquele empirismo do senso comum, que atrofia e desestimula o pensamento reflexivo e a pesquisa científica básica, na Alemanha eram esses mesmos hábitos da mente que estavam sendo desenvolvidos na comunidade científica (BRAVERMAN, 1980, p. 141).

Esse foi um fator determinante para que a incorporação da ciência pela empresa capitalista ocorresse primeiro na Alemanha. A partir da busca da eficiência tecnológica em suas empresas e com a aplicação sistemática da ciência na indústria, a Alemanha elevou as taxas de crescimento industrial no país.

As empresas britânicas e as alemãs trataram a tecnologia, ainda no século XIX, de formas diferentes. Arrighi (2003), citando os estudos de David Landes (1969), explica que as empresas britânicas adotavam a “racionalidade pecuniária” e que as empresas alemãs primaram pela “racionalidade tecnológica” e “enquanto as empresas britânicas tenderam a tratar a tecnologia como um simples meio na busca do máximo de rendimentos pecuniários do capital, as empresas alemãs tenderam a fazer desse meio um fim.” (ARRIGHI, 2003, p. 262). O contraste pode ser explicado a partir da postura dos governos britânico e alemão diante do processo de formação do mercado mundial que tanto aumentava as oportunidades quanto os desafios para governos e empresas. A comunidade empresarial alemã superava a indústria britânica no desempenho industrial, mas não em relação ao desempenho econômico. A Alemanha precisava produzir três vezes mais que a comunidade empresarial britânica para obter o mesmo ganho. Para Arrighi (2003), isso revela, em termos econômicos, o fracasso e não o sucesso da Alemanha, pois a lógica econômica em relação à tecnologia não é a mesma da ciência. Dessa maneira, entende-se que a “racionalidade pecuniária” é um fator preponderante sobre a “racionalidade tecnológica” porque a lógica capitalista é de acumulação de capital. Enquanto a Alemanha priorizava a excelência da qualidade dos produtos utilizando as melhores tecnologias, a Inglaterra priorizava os recursos que permitiam os maiores ganhos. O avanço tecnológico da Alemanha demonstra que os alemães estavam à frente de ingleses e americanos em relação ao maior número de talentos científicos, apesar disso, com o nazismo e a deflagração da Segunda Guerra Mundial, esses talentos alemães ou foram desviados por Adolf Hitler, dada sua “política racial ou ideológica [...] ou apropriada

pelos aliados vitoriosos” (BRAVERMAN, 1980, p. 145). Foi nesse contexto que os “Estados Unidos adquiriram uma base científica igual ao seu poder industrial, que antes do seu desenvolvimento dependera amplamente da exploração da ciência estrangeira” (BRAVERMAN, 1980, p. 145). Não apenas talentos alemães foram incorporados à comunidade científica americana, mas também outros, de nacionalidades diferentes, foram obrigados, em virtude da Segunda Guerra Mundial, a migrarem para outros países, dentre eles, os Estados Unidos. Nesse contexto, ao final do século XIX, os Estados Unidos já se organizavam em função da “necessidade de prover produtos de maior qualidade no mercado internacional, [d]a defesa do consumidor e [d]a geração de condições para a expansão de todas as indústrias relacionadas com a eletricidade” (DIAS, 1998, p. 80).

Nos Estados Unidos, a história da instituição metrológica, assim como na França, apresenta em sua origem uma estreita relação com a atividade científica. Apesar disso, é o desenvolvimento industrial que, definitivamente, orienta a história da metrologia. Os Estados Unidos partiram da necessidade de se terem padrões confiáveis “de pesagem e cunhagem para a cobrança de impostos e a garantia da moeda” (DIAS, 1998, p. 79), mas, por certo tempo, ficaram dependentes dos padrões de pesos e medidas e dos instrumentos de calibração europeus até 1901, quando foi criado o *National Bureau of Standards* (NBS). Três fatores concorreram para a interrupção dessa dependência: 1) a expansão industrial, desde os anos 1870, cuja produção passa a concorrer em mercados internacionais; 2) os abusos praticados pelas empresas monopolistas; 3) a disseminação da eletricidade que fez surgir um novo ramo de atividade na indústria e na organização doméstica (DIAS, 1998).

O avanço científico ocorrido entre os séculos XVI e XVII foi importante para a Revolução Industrial apenas indiretamente, mas, ao final do século XIX, o papel da ciência torna-se fundamental para a indústria, principalmente, em quatro campos: eletricidade, aço, petróleo e motor de explosão (BRAVERMAN, 1980). Em relação à eletricidade, convém destacar que esse campo “só se desenvolveu em virtude de técnicas que empregam a eletricidade na produção de efeitos mensuráveis no espaço (o deslocamento da agulha do amperímetro, do galvanômetro, os produtos medidos por meio da balança).” (HUISMAN, VERGEZ, 1968, p. 122).

Nessas circunstâncias, a incorporação da ciência pela indústria passa a ser cada vez mais evidente e o conhecimento científico, a partir daí,

reabasteceu o acervo de possibilidades tecnológicas [...]. Em vez de inovação espontânea, indiretamente suscitada pelos processos sociais de produção, vieram o progresso planejado da tecnologia e da produção. Isso foi realizado por meio da

transformação da ciência mesma numa mercadoria comprada e vendida como outros implementos e trabalhos de produção. (BRAVERMAN, 1980, 146)

De uma parte, a apropriação da ciência como uma mercadoria pelo capital fornece novo impulso ao desenvolvimento industrial nos países capitalistas (BRAVERMAN, 1980); por outra, o foco na qualidade, a partir dessa época, passa a ser uma estratégia para empresas e indústrias. Faz sentido, então, reconhecer que o surgimento da indústria moderna e a “transformação” da ciência em mercadoria fomentaram um ambiente competitivo promovendo a ampliação do comércio, mas aumentaram também o desafio da permanência no mercado.

Na sociedade capitalista, se a sociedade deixa de consumir, a indústria ociosa vai à falência porque não tem lucro. Além disso, se as pressões competitivas se intensificam, os lucros são empurrados para baixo. Segundo Arrighi (2003), Adam Smith previa essa situação. Uma competição dessa amplitude ocorreu nos Estados Unidos no decorrer da Grande Depressão de 1873-96, período em que “os industriais, em especial, como escreveu Edward S. Meade em 1900, estavam ‘cansados de trabalhar para o público’” (ARRIGHI, 2003, p. 295). Nesse contexto, a concorrência irrestrita não gera nem estabilidade social nem eficiência de mercado, e os próprios empresários percebem que a atividade competitiva, sem nenhuma regulamentação, resulta na produção de bens e serviços que ultrapassam a demanda efetiva. O Estado, nesse contexto, acaba por tentar estabelecer normas técnicas de produção¹³, distribuição e comercialização que permitem a existência da empresa, mas sem pôr em risco a integridade do consumidor.

A concorrência entre empresas e a preocupação com a qualidade na indústria não são recentes, como pode ser observado no caso da Alemanha, e a existência da empresa capitalista está relacionada, em menor ou maior grau, ao lucro. Para responder a esse desafio, surge a “gestão da qualidade total” que é gerada dentro de um específico contexto econômico mundial, pois bem antes da Primeira Grande Guerra, era notória a melhoria da produtividade pelas empresas. Após a Segunda Guerra Mundial, a relação entre Estados Unidos e Japão resulta em modificações significativas para a administração capitalista, explica Rose Mary Juliano Longo (1996). Depois desse conflito, entre Estados Unidos e Japão, havia um objetivo claro para os primeiros: “desmantelar o poderio militar, sem grande preocupação com a recuperação da economia japonesa.” (ARRIGHI, 2003, p. 352). Na década de 1930, o Japão conseguiu uma expansão industrial rápida e significativa que o transformou numa respeitável

¹³ Existem normas de fabricação de materiais elétricos e hidráulicos, produtos alimentícios, medicamentos, insumos agrícolas, dentre outros.

potência militar, sendo essa a razão do impulso de industrialização (ARRIGHI, 2003), mas ainda era uma nação de renda intermediária. Assim como ocorreu com a Alemanha Imperial e, posteriormente, nazista,

todos os benefícios diferenciais do poderio militar e político mundiais obtidos pelo Japão em virtude da industrialização rápida transformaram-se num imenso prejuízo, assim que começaram a interferir nos objetivos de poder das hegemonias em declínio (britânica) e em ascensão (norte-americana). (ARRIGHI, 2003, p. 347)

Apesar disso, nas décadas subsequentes à Segunda Guerra, a recuperação da economia japonesa foi extraordinária. Em 1970, o Japão superou o PIB italiano e, em 1985, o PIB alemão. Esse desempenho, segundo Arrighi (2003), foi possível com a redução do grau de defasagem de industrialização entre os países de renda mais alta e aqueles de renda média e baixa e não pela rápida industrialização japonesa. Essa foi “uma característica da economia mundial capitalista como um todo desde a década de 1960” (ARRIGHI, 2003, p. 347), entretanto foram os japoneses que arrebatarem uma grande parcela da renda e liquidez mundial de forma surpreendente.

Depois da Segunda Guerra, a classe capitalista nipônica se beneficia do intercâmbio político estabelecido com os Estados Unidos. A fonte principal dos lucros das empresas japonesas provinha das encomendas externas e dos gastos militares do Governo dos Estados Unidos com “a guerra ‘quente’ eclodindo na Coreia e a Guerra Fria ganhando impulso através do rearmamento norte-americano e europeu ocidental” (ARRIGHI, 2003, p. 353). Os Estados Unidos, o Japão e o sudeste asiático formaram um comércio triangular. Dessa forma, além de contribuir para a recuperação da capacidade da economia japonesa, os Estados Unidos permitiram ao Japão obter “a hinterlândia econômica que tanto lutara por obter através da expansão territorial da metade do século XX, e que acabara perdendo na catástrofe da Segunda Guerra Mundial.” (ARRIGHI, 2003, p. 354).

A economia japonesa permanecia fechada à iniciativa privada estrangeira e nem por isso os Estados Unidos definiram o Japão como um inimigo da mesma forma como fizeram com outros países na sua cruzada contra a Guerra Fria. Uma das razões era a localização geográfica do Japão que tinha um valor estratégico, dada a proximidade das operações de guerras norte-americanas na Ásia, ou seja, da Coreia e do Vietnã e ainda na contenção da China. Quase como ocorreu entre Grã-Bretanha e Estados Unidos, o Japão aproveitou das “necessidades norte-americanas de economizar na obtenção de meios de guerra e de subsistência” (ARRIGHI, 2003, p. 355) e possibilitou aos Estados Unidos a obtenção de

mercadorias a um custo muito mais baixo do que em qualquer outro lugar. A mão de obra barata dos países do Leste e do Sudeste asiáticos permitiam o baixo custo de produção. Assim as exportações japonesas para os Estados Unidos cresceram, ainda que sempre controladas pelos norte-americanos. Quando os Estados Unidos encerraram a guerra com a Ásia, o capital japonês tinha se expandido transnacionalmente (ARRIGHI, 2003) e imposto, a partir de 1970, uma concorrência de grande peso e alto custo às empresas ocidentais, como salienta L. Barbosa (2011).

A comunidade empresarial japonesa utilizava redes de subcontratação como uma estratégia administrativa e nos Estados Unidos não havia sistema similar. O sistema japonês foi forjado a partir: 1) de uma estrutura descentralizada das atividades produtivas; 2) da cooperação das empresas que integram a rede de subcontratação o que facilitou o estabelecimento de uma meta comum, fosse ela a maior qualidade, o menor preço ou ambos; 3) da capacidade de diminuir a concorrência sobre o mercado de trabalho entre as empresas; 4) da discriminação do trabalho das mulheres mantendo-as disponíveis para a superexploração do trabalho; 5) da expansão interna do sistema e depois externa, mediante a abundante oferta de mão de obra barata do Leste e do Sudeste asiáticos. Além disso, no Japão, a concorrência por trabalhadores entre as empresas é desestimulada, assim como é discriminado o trabalho das mulheres para mantê-las nas camadas inferiores do sistema (Cf. ARRIGHI, 2003, p. 356-358).

L. Barbosa (2011) explica que as empresas japonesas são estruturadas hierarquicamente, assim como a sociedade nipônica é constituída e que nelas são importantes os princípios de antiguidade, idade e sexo. Além disso, o comportamento competitivo entre as empresas japonesas ocorre dentro dos limites de uma ética de negociação maior, a partir dos interesses do grupo. Essa ética agrega por um lado, a competição; por outro, a cooperação. Por isso as

empresas não almejam levar seus concorrentes à falência. O mesmo se aplica aos empresários, cujo comportamento competitivo se insere numa economia cultural que valoriza menos o lucro do que a maximização do crescimento empresarial, ou seja, o tamanho das empresas e sua importância para a vida nacional. (BARBOSA, L., 2011, p. 97)

Sem levar em conta esses aspectos, os empresários norte-americanos, assim como os de outros países, passaram a analisar o modelo de administração japonês¹⁴. Entretanto, não é

¹⁴ Autores de várias nacionalidades se dedicaram a analisar e divulgar a administração de empresas no Japão, principalmente, entre o final dos anos 1970 até final dos anos 1990.

possível analisar as estratégias de administração japonesa apenas sob o foco da industrialização ou da administração capitalista japonesa porque a economia japonesa está inserida na economia mundial. Também não se pode afirmar que a gestão da qualidade desenvolvida pelos japoneses não tenha se beneficiado da rede de subcontratação de mão de obra e de seu baixo custo. Esses fatores, que a teoria marxista bem explica, permite ao capitalista produzir mais por menos. Nesse contexto, a gerência de qualidade total promove a melhoria do processo produtivo, mas utiliza um recurso bem antigo: o barateamento da mão de obra associado aos recursos de tecnologia para melhorar a produtividade. Por outro lado, a proposta japonesa de qualidade se mostrava mais eficaz do que aquela que era adotada pelos americanos, por manter reduzidos os estoques e por produzir, de certa forma, sob demanda contratada, minimizando, assim, riscos e perdas na produção. A partir dessas considerações, torna-se possível compreender com mais plenitude o destaque dado ao “milagre japonês” por muitos autores das áreas da economia e da administração. Esse “milagre” precisa ser analisado a partir da cultura japonesa cujos princípios hierárquicos são evidentes não apenas nas empresas, mas também em clubes, viagens turísticas, sistema de ensino, dentre outros.

Além disso, depois da Segunda Guerra Mundial, o Japão teve sua economia restabelecida, principalmente, sob a tutela dos Estados Unidos que, como já explicamos, não o fizeram por benevolência, mas, por interesses econômicos e ideológicos. Independente disso, os japoneses desenvolveram estratégias gerenciais com maior controle estatístico sobre os processos de produção e sobre a gestão da qualidade “que leva à vantagem competitiva” como explicam Luiz Felipe Sousa Dias Reis e Antonio Vico Mañas (1994).

Diante dos elementos apresentados, infere-se que a vantagem competitiva, para os japoneses, considera dois fatores: qualidade e menor custo. O sistema japonês administra a mão de obra em função desses fatores que são considerados metas para a empresa. Nesse contexto, a padronização de medidas para a produção de mercadorias, bem como a normalização de processos, tornaram-se necessidades inerentes ao processo de gestão da qualidade como estratégias administrativas para a produtividade, porém quase sempre vinculadas ao baixo custo da mão de obra.

3.4 Gestão da qualidade total: alguns pressupostos

Alex Coltro (1996) afirma que, no Brasil, a preocupação com a qualidade aumenta com o estímulo dado pelos competidores japoneses em âmbito internacional e, com a abertura alfandegária, em âmbito nacional, a partir de 1990. A qualidade passa a ser um aspecto a ser gerenciado e torna-se um fator estratégico para as empresas. Um dos processos de gerenciamento das organizações com a finalidade de melhorar a qualidade dos produtos, bastante difundido na década de 1990, denomina-se gestão da qualidade total. Internacionalmente esse modelo ficou conhecido como TQM (*Total Quality Management*), mas, no Brasil, foi denominada como GQT (Gerência da Qualidade Total) ou ainda CQT (Controle da Qualidade Total). Reis e Vico Mañas (1994) se referem à GQT como um conjunto de técnicas que são os pilares desse sistema de gestão. Segundo eles, para que esse sistema

encaminhe ao atingimento da qualidade, precisa seguir a ordem sequencial e de importância, primeiro saindo à busca de menores custos, depois, maiores vendas, em seguida, ter empregados habilitados e responsáveis para finalmente chegar ao topo, isto é, ter clientes satisfeitos/felizes (REIS; VICO MAÑAS, 1994, p. 17).

Essa ideologia, de acordo com Lucília Regina de Souza Machado (1994, p. 13), “parte do pressuposto de que produzir com melhor qualidade significa produzir com maior produtividade, pois isso resultaria em menos desperdício e menos retrabalho, e, por fim, custos menores”. Ainda segundo ela, a GQT vem substituir os ultrapassados modelos taylorista e fordista, diante do novo padrão de acumulação que se apresenta ao mercado mundial. Como nos modelos anteriores, a CGT se apresenta como neutra e descolada da realidade objetiva numa clara tentativa de desvincular a ideologia presente na “noção de qualidade, sobre a qual não se emite nenhum valor, pois esse conceito deve resumir-se no aperfeiçoamento de métodos de gerenciamento da qualidade, já que o que interessa é a satisfação do ‘cliente’.” (MACHADO, L., 1994, p. 14).

A GQT refere-se a uma estratégia gerencial que se fundamenta em pontos, como: “foco no cliente; trabalho em equipe permeando toda a organização; decisões baseadas em fatos e dados; e a busca constante da solução de problemas e da diminuição de erros” (LONGO, 1996, p. 10). Administrar a produção de mercadorias e a prestação de serviços com

mais qualidade torna-se uma necessidade diante das novas exigências do cliente, ou seja, do consumidor.

Essa relação entre empresa e consumidor fica mais evidente no Brasil com o Código de Defesa do Consumidor (CDC). A qualidade, afirmam Reis e Vico Mañas (1994, p. 6), “não é um fundamento sozinho. Não existe qualidade sem atingimento de objetivos, onde a produtividade e a gestão são fundamentais”, por isso a ação do administrador e a interação com o cliente são fundamentais para a gestão da qualidade. Para o administrador, porque uma empresa “deve pensar e repensar seus produtos e serviços a partir das características que são esperadas para estes do ponto de vista do consumidor, da Administração da empresa e dos recursos envolvidos” (REIS; VICO MAÑAS, 1994, p. 5). Para as empresas, a qualidade é um objetivo a ser por elas alcançado, mas isso não será a qualquer custo. A necessidade da acumulação do capital é o limite para essa qualidade.

No Brasil, na década de 1930, as atividades de normalização mereceram certa atenção das autoridades brasileiras, mas o meio empresarial resistiu às orientações (DIAS, 1998). Em 1940 é criada a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) quando já se esboçava uma tentativa de padronizar as compras governamentais, assim como os Estados Unidos já estavam fazendo. Nesse contexto, existia a intenção de normalizar os produtos e processos com a criação da ABNT, mas várias dificuldades adiaram, por décadas, essa normalização. Dias (1998) afirma que as indústrias nacionais achavam que maior qualidade em seus produtos os tornaria mais caros. Reis e Vico Mañas (1994) argumentam que a produção das indústrias brasileiras era orientada prioritariamente para o mercado interno e que a maioria das empresas nacionais não haviam superado os modelos de qualidade baseados na divisão do trabalho. Nesse modelo, o controle da qualidade é exercido basicamente pela supervisão dos trabalhadores sob a lógica do Taylorismo. Por esses fatores, as empresas brasileiras passaram por enormes dificuldades depois da abertura do mercado para a concorrência internacional e, para não serem extintas, precisavam ampliar suas capacidades concorrenciais, elevar a eficiência e qualidade de seus produtos e serviços (REIS; VICO MAÑAS, 1994). Dessa forma, reformar os modelos existentes não era suficiente, era necessário adotar novos conceitos organizacionais tendo como foco a qualidade.

James Harrington (1993), por outro lado, afirma que os empresários devem se preocupar menos com a maximização dos lucros e mais com a reputação da empresa. O importante, diz ele, é estabelecer uma relação de confiança entre empresa e cliente. A qualidade, para Harrington (1993), está mais nesse vínculo do que na relação entre produto e cliente. Na perspectiva desse autor, a fidelidade do cliente à empresa promoverá os lucros

esperados, uma consequência da empresa em pôr, em primeiro plano, a relação com seus clientes e depois a maximização dos lucros.

3.5 O Código de Defesa do Consumidor e a certificação de qualidade das empresas.

O questionamento sobre a qualidade dos produtos e serviços fornece a condição propícia para que o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), criado em 1973, amplie sua atuação (DIAS, 1998). Em setembro de 1990 foi promulgado o Código de Defesa do Consumidor (CDC). A criação desse código era uma determinação expressa pela Constituição Brasileira de 1988 (CF/88). A sociedade brasileira passava por um processo de redemocratização com o fim da ditadura militar e a relação entre Estado e sociedade não poderia ser a mesma. No cenário econômico nacional, veremos, então, um impasse. De um lado, tem-se a extinção do protecionismo às empresas nacionais e a entrada de produtos importados que passaram a competir com os nacionais. De outro, tem-se o Código de Defesa do Consumidor que se tornou instrumento para os cidadãos na luta por seus direitos em transações comerciais e financeiras.

Supostamente, empresas que desenvolviam produtos considerando mais o custo de produção e menos a satisfação do consumidor começaram a sentir os efeitos da concorrência de empresas que tentavam associar os dois fatores. Ao definir a qualidade e o menor custo como metas para a empresa, tornou-se imprescindível o esforço pelo equilíbrio entre esses fatores. A padronização de produtos está relacionada com essa questão porque possibilita maior controle sobre a qualidade dos produtos, e esta se torna exigência dos consumidores¹⁵. Estes, de certa forma, determinam a continuidade de um produto no mercado competitivo. Um produto ou serviço de qualidade, na perspectiva da gestão da qualidade total, é aquele que mais se aproxima, ou melhor, que responde às necessidades do consumidor e às do empresário em obter lucro. Mas isso envolve outra questão: a do “custo para se obter a qualidade que permita a esse produto e/ou serviço ser adequado” (REIS; VICO MAÑAS, 1994, p. 4). O administrador da empresa deve conseguir um equilíbrio entre a satisfação do

¹⁵ Dias (1998) concentra sua atenção na qualidade do produto e, conforme diz L. Machado (1994), a GQT focaliza o processo. De certa forma, um não exclui o outro, porque o processo de produção já tem como objetivo uma dada configuração para o produto e este deve atender a certas normas de fabricação, como abordamos anteriormente.

consumidor sobre a qualidade de determinado produto ou serviço e o custo de produção ou execução desses.

Nesses termos, há uma limitação na política da qualidade: o próprio custo de produção. Reis e Vico Mañas explicam que “o preço pode inviabilizar o produto ou serviço” e chamam a atenção para “a questão da relatividade da qualidade” (1994, p. 5). Esta questão implica dois aspectos: um deles diz respeito às leis de *marketing* que “estabelecem ciclos de vida de produtos e mercados” (REIS; VICO MAÑAS, 1994, p. 4); o outro quando se verifica que o consumidor não tem mais interesse pelo produto ou não quer mais qualidade do que aquela que o produto já apresenta. Dessa maneira, a preocupação da empresa está em associar uma qualidade que permita ao cliente sua satisfação e à empresa o lucro. Diz Marx:

o entesouramento não tem, pois, limites imanentes; falta-lhe medida em si mesmo; é, antes, um processo sem fim, que sempre encontra um motivo para começar de novo diante do resultado obtido. Se o tesouro aumenta porque se conserva, também se conserva porque aumenta. (MARX, 2008c, p. 169).

Como explica Miguel G. Arroyo (1980, p. 10), “não é da lógica do capital, acumular e concentrar para repartir, mas continuar acumulando até onde as contradições e as correlações de força o permitam”, assim o capitalista sempre espera receber mais dinheiro do aquele que investiu, busca o lucro e com ele a acumulação do capital (Marx, 2008b). Para continuar no mercado, o capitalista busca, sistematicamente, a ampliação do capital, mas Napoleoni (1985, p. 93) lembra que um “capital muito grande permite produzir a custos unitários menores do que os que permitem um capital menor”. Nessas condições, os capitalistas buscam ampliar o capital utilizando-se da gerência capitalista, como afirma Braverman (1980).

A administração das empresas, diante do novo consumidor, vê-se levada a inovar. Dentre essas inovações, encontra-se a GQT que rompe com o modelo de administração tradicional ao defender a importância da satisfação do cliente, pois a ele se destina o produto ou o serviço. O cliente é um validador da qualidade dos produtos, serviços e processos de uma organização. Nesse sentido, cliente pode ser tanto uma empresa quanto uma pessoa física. Fornecedores, inclusive, também passam a ser avaliados por essa mesma lógica. Paulo Roberto Marcante (2004) define cliente como uma pessoa, segmento ou organização que mantém contato comercial com a empresa. Considera ainda que existem clientes externos e internos. Os clientes externos são os clientes finais, ou seja, aqueles a quem se destinam os produtos ou serviços. Os clientes internos são as pessoas que recebem ou destinam um serviço ou um produto em elaboração (MARCANTE, 2004), são, portanto, funcionários de uma

mesma organização. Nesse entendimento, uma empresa é cliente daquelas que lhe fornecem os materiais de que necessita para sua própria produção. Antes da abertura de mercado, não era incomum que muitas empresas decidissem para quem vender, determinando as especificidades do produto comercializado¹⁶.

A avaliação do consumidor torna-se uma das formas de controle da qualidade dos produtos, sendo exercido por meio do Código de Defesa do Consumidor que define como “prática abusiva a venda de mercadoria ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelo governo ou por entidades credenciadas” (BRASIL, 1990; DIAS, 1998, p. 198). De fato, o consumidor brasileiro tornou-se mais exigente quanto à qualidade dos produtos e as empresas, antes relutantes em aderir à normalização e certificação da qualidade, acabaram por fazê-lo devido ao controle exercido pelo consumidor e à pressão exercida com a alta competitividade que foi imposta pela entrada de produtos importados no país.

Com outro cenário econômico, as empresas nacionais iniciam a busca da certificação dos sistemas de qualidade e de gerenciamento das empresas, quando fica mais conhecida a série ISO-9000. A *International Organization for Standardization* (ISO) é um sistema de normalização de processos e produtos de uma empresa. No Brasil, o órgão que representa a ISO é a ABNT.

A certificação de qualidade foi indicada por muitos empresários como necessária para dar maior competitividade aos produtos nos mercados interno e externo. Collor inicia o “programa de desestatização e desregulamentação da economia, extinguindo subsídios e fechando órgãos de planejamento e empresas estatais” (DIAS, 1998, p. 195). Anos depois, o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) amplia essas ações e introduz outras na economia brasileira. Em 1990, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento lança o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP). Este programa era uma estratégia para o desenvolvimento industrial do país e demandava das empresas novos modelos de gestão e investimentos tecnológicos. Com esse programa, a atuação do Inmetro torna-se fundamental, contrapondo-se à situação anterior que, ao final do Governo Sarney (1985-1989), mostrava-se sem grande importância no contexto das políticas industrial e tecnológica. Dias (1998) avalia que

¹⁶ Uma empresa em que trabalhei se recusava a vender pequenas quantidades de seu principal produto. Com isso, as pequenas empresas químicas e farmacêuticas do Brasil somente obtinham a matéria-prima por meio da sua importação e a um custo elevado. Com a redução das taxas de importação, devido à abertura do mercado, aquela empresa se viu obrigada a selecionar menos seus clientes.

a demanda do setor produtivo pelos serviços do Instituto tornou-se finalmente uma realidade, uma vez que a adoção das técnicas de gestão de qualidade não só se [mostrou] [...] fonte de ganhos de produtividade, em mercados competitivos internamente, mas a certificação de qualidade tornou-se o passaporte de acesso aos mercados internacionais. (p. 196-197).

A partir dessa constatação, de modo generalizado, mais empresas nacionais optaram pela certificação de qualidade, inclusive, internacional. Tem-se, então, um cenário em que a qualidade dos produtos e serviços públicos ou privados passa a ser avaliada pelos consumidores, clientes ou usuários que se utilizam, para sua defesa, do Código de Defesa do Consumidor que estabelece normas de proteção e defesa do consumidor¹⁷. Este, de acordo com o Art. 2º, da Lei 8078/90, é “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.” (BRASIL, 1990) A figura de consumidor se caracteriza quando ocorre uma relação de consumo entre ele, pessoa física ou jurídica, e um fornecedor. De acordo com Art. 3º, do CDC, fornecedor é

toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. (BRASIL, 1990).

No CDC, § 2º e § 3º, produto e serviço são definidos, respectivamente, como

qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial [e] qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista. (BRASIL, 1990).

No tópico seguinte, abordamos como a adoção da GQT pelas empresas brasileiras durante a década de 1990 levou à tentativa de sua implantação nas escolas públicas. Selecionamos o caso de Minas Gerais para abordar essa situação, mas no Paraná também houve uma iniciativa semelhante.

¹⁷ Certamente, a avaliação dos consumidores em relação a qualquer bem ou serviço sempre existiu, mas o Código de Defesa do Consumidor criou condições mais favoráveis. Até então, prevalecia apenas a normalização dos pesos e medidas, a aferição e calibração dos instrumentos de medida.

3.6 A iniciativa da Gestão de Qualidade para escolas públicas de Minas Gerais e a proposta de uma ISO para a Educação

Em Minas Gerais, na década de 1990, sob a gestão de Hélio Garcia (1991-1994), teve início o programa “Melhoria da Qualidade da Educação Básica”, também denominado Pró-qualidade conforme estudo de Lúcia Helena G. Teixeira (2001, p. 182-184). Este foi uma iniciativa do então secretário da educação e sócio do sistema de ensino Pitágoras, Prof. Walfrido Silvino dos Mares Guia, o qual contou com a colaboração da Fundação Christiano Ottoni (FCO) que prestou consultoria à Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG) para sua implantação. O projeto Pró-qualidade obteve ainda o apoio financeiro do Banco Mundial.

Eduardo Fernandes Barbosa et al. (1994) explicam que essa iniciativa se espelhava em projetos importados de escolas americanas que estavam obtendo grande sucesso. Larisse Dias Pedrosa (2005) diz que o governo mineiro tinha como objetivo diminuir os altos índices de repetência e evasão escolar, melhorar a qualificação dos recursos humanos e ainda suprir as deficiências da rede física. A SEE/MG, com esse programa, buscava promover a autonomia da escola, fortalecer a gestão, capacitar as equipes escolares, promover a integração com os municípios e sistematizar a avaliação do ensino (TEIXEIRA, L., 2001, PEDROSA, 2005). A repetência, a evasão e o analfabetismo eram considerados pela SEE/MG como índices da improdutividade do sistema de educação mineiro. Esse programa respondia, diretamente, às exigências do Banco Mundial que financiou o projeto e definiu as prioridades desse programa.

Livia de Tommasi (1996) afirma que Minas Gerais foi o primeiro Estado que adotou, dentre outras medidas, o uso de testes padronizados para a avaliação da escola pública, além de inaugurar “uma nova forma de abordar a problemática da educação, montando uma estratégia de *marketing* sobre a política educativa implementada” (TOMMASI, 1996, p. 214). Essas iniciativas indicam a realização de tentativas concretas de reproduzir a gestão da qualidade total, a qual estava sendo apropriada pelas organizações capitalistas na rede pública de ensino. Essa tendência não estava presente apenas em Minas Gerais, mas também em outros estados, inclusive em São Paulo. Nesse contexto, observa-se que

à medida que os processos desenvolvidos pelas organizações asiáticas começaram a ser estudados, foi crescendo o interesse pela ‘gerência da qualidade total’ também

para escolas. O corolário que se adotou foi: *o que é bom para a empresa, é bom para a escola*. (RIOS, 2001, p. 73, grifos no original).

O contexto econômico dos anos 1990 levou muitas empresas capitalistas a implantarem sistemas de garantia de qualidade a partir dos requisitos mínimos exigidos pela norma internacional — série ISO 9000. De acordo com Reis e Vico Mañas (1994, p. 62), “a globalização da economia mundial e particularmente a unificação europeia e outras megatendências mundiais impactaram fortemente nos conceitos de administração em geral” sendo a série de Normas Internacionais ISO 9000 o reflexo dessa tendência. A partir dessa série, a administração de muitas empresas procurou adaptar-se aos novos conceitos e exigências buscando a vantagem competitiva em relação a seus concorrentes (REIS, VICO MAÑAS, 1994). As normas que formam a série ISO podem ser aplicadas a qualquer empresa que contrata uma consultoria para auxiliar na implantação do processo de qualidade e indicar, dentre as normas existentes, a que melhor se aplica à empresa.

Em 2006 foi criada uma norma específica para a certificação da qualidade de escolas, trata-se da ABNT NBR 15419. Clovis Armando Alvarenga Netto (1999) explica que a família de normas ISO 9000 também pode ser aplicada aos serviços de educação e, segundo ele, a ISO 9002 parece ser a mais adequada para as escolas de ensino fundamental e médio. Esse autor defende que a avaliação realizada pela ISO tem por objetivo melhorar os processos e que não se trata de uma ação punitiva. Por outro lado, ele admite que, quando se trata de educação, sempre existem algumas dificuldades. Quando uma escola obtém uma certificação desse porte, quer comunicar ao mercado consumidor e aos concorrentes que suas operações internas são realizadas dentro de padrões de qualidade (ALVARENGA NETTO, 1999). Mas este autor revela que, além de os pais não compreenderem o valor dessa certificação, existem várias dificuldades de implantação dessas normas em uma escola. Uma delas se refere à terminologia utilizada nas normas que são mais conhecidas pelas indústrias e empresas em geral. Outra dificuldade, diz Alvarenga Netto (1999, p. 1), deve-se ao fato de que carecem “de melhor avaliação os resultados obtidos pelos alunos em termos de aprendizagem, assim como é de difícil mensuração o impacto final de todo este esforço” na escola e, dessa forma, acaba por expor a dificuldade de se lidar com essa questão.

Para José Luis Coraggio (1996, p. 113), a dificuldade decorre do fato de que o consultor empresarial tem uma “visão rudimentar do processo educativo como uma função de produção” e sendo assim busca meios para medir o nível de aprendizagem dos alunos. Não parece claro, se, no contexto das certificações de qualidade, o aluno é identificado somente

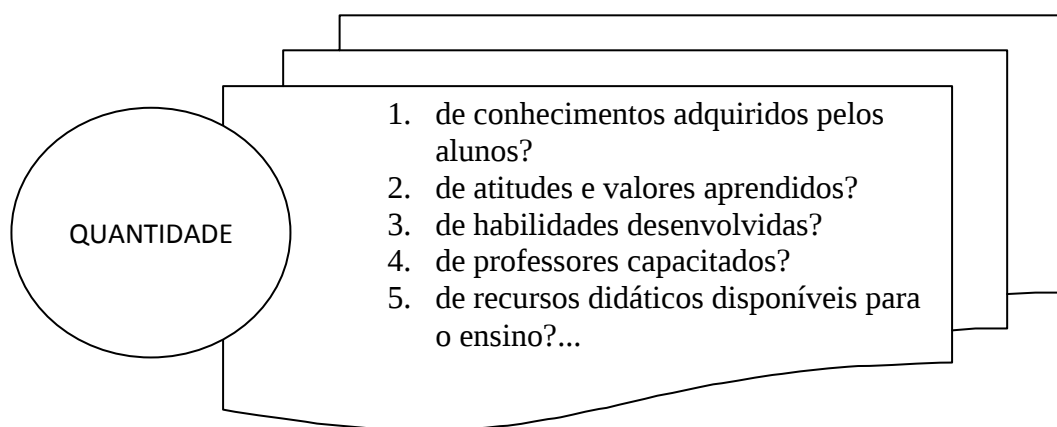
como cliente ou também como produto da escola. O problema para essa definição se deve ao fato de que

se o produto da escola é difícil de ser avaliado enquanto consumo individual, do ponto de vista social este problema se torna ainda mais crucial, já que não se trata de considerar tão somente os benefícios que a pessoa obtém com a educação, mas também e principalmente a medida em que essa educação pode concorrer em benefício da própria sociedade. (PARO, 1991, p. 146)

Sendo produto, apresenta a qualidade adequada ao final do processo? Sendo cliente, está satisfeito com a qualidade dos serviços prestados? Essa satisfação perdura ao longo da vida desse sujeito? Na perspectiva da empresa capitalista, “o ‘produto’ da escola se mede pelo nível de aprendizagem do aluno e os ‘os insumos’ são todas as variáveis presumivelmente associadas a esse resultado” (CORAGGIO, 1996, p. 113, grifos no original). Controlar os insumos parece bem mais possível do que adotar a avaliação da qualidade exclusivamente pelo nível de aprendizagem dos alunos. Essa dificuldade aparece nas palavras de Alvarenga Netto (1999, p. 3): “nem a implantação de tal sistema pode ser considerado garantia do efetivo aprendizado por parte do aluno, nem parece ser simples tal tarefa”.

Nesse contexto, apesar de a avaliação ser um instrumento utilizado para certificar a qualidade das empresas, quando se trata de avaliar o “produto” da educação, ainda é uma questão a ser enfrentada de forma séria pelos processos de certificação de qualidade da educação. Cosete Ramos (1992, 1994) defende a qualidade total na busca da excelência da educação, seguindo assim, a tendência das empresas capitalista na implantação de gestão de qualidade a partir da década de 1990. Para a autora, há seis dimensões que devem ser monitoradas: a qualidade, a quantidade, a entrega, a segurança, o custo e a moral (RAMOS, 1994, p. 32-38). Chama a atenção o item quantidade que, para Ramos (1994, p. 34), é aquele que permite controlar a satisfação dos clientes “em termos da quantidade de serviços e produtos oferecidos pela escola”. Reproduz-se, a seguir, uma parte da proposta da autora para o monitoramento da qualidade:

Desenho 1 — Itens quantitativos de Monitoramento da Qualidade



Fonte: Ramos (1994, p. 34)

Se os itens 4 e 5 podem ser, de fato, monitorados pela quantidade, os outros apresentam sérias limitações. A autora, embora proponha o monitoramento, não apresenta uma solução específica para quantificar, por exemplo, o segundo item: medir as atitudes e valores aprendidos. Como a escola pode fazer, quantitativamente, esse monitoramento não está explícito em sua proposta. Os itens 1 e 3, por outro lado, claramente se referem à aplicação de exames para verificar o desempenho dos alunos. Essa opção pode estar relacionada a uma concepção de educação que informa conteúdos e verifica o quanto dessa informação o aluno consegue reter ao realizar o exame. A proposta de Ramos (1992, 1994) apoia-se, principalmente, nas ideias do administrador W. Edwards Deming e do médico e psiquiatra William Glasser. Segundo ela, Deming desenvolveu princípios de administração que transformaram o “Japão em uma das maiores potências do mundo”¹⁸ (RAMOS, 1992, p. 11) e Glasser, a partir das ideias de Deming, “propõe uma nova maneira de gerenciar as instituições educacionais, com vistas a transformá-las no que ele chama de ‘escola de qualidade’” (RAMOS, 1992, p. 41). Mas, como abordado anteriormente, analisar as estratégias de administração das empresas japonesas sem a perspectiva da economia mundial e da cultura japonesa pode nos levar a inferir que a gestão das empresas, isoladamente, foi capaz de proporcionar o grande avanço da economia japonesa. Como abordado anteriormente, para o Japão tornar-se uma potência depois da Segunda Guerra, outros fatores também foram fundamentais.

¹⁸ Sugere-se a leitura de Arrighi (2003) para analisar o crescimento japonês sem reducionismos e a leitura de L. Barbosa (2011) para compreender o papel da cultura japonesa na administração de suas empresas.

Um cliente é “aquele (pessoa, instituição, processo) que recebe (ou compra) e utiliza o produto” (BARBOSA et al., 1994, p. 7). O produto é resultado de um processo e este, de acordo com Harrington (1993, p. 10), é “qualquer atividade que recebe uma entrada (input), agrega-lhe valor e gera uma saída (output) para um cliente interno ou externo”. Ramos (1994) inclui, nesse conceito, o alcance de metas. Para ela, processo é

a transformação das entradas em saídas, sendo que, nesta operação, algum tipo de valor é agregado, para produzir determinado produto, oferecer certo serviço, fornecer uma informação ou, ainda, alcançar uma meta específica. (RAMOS, 1994, p. 70).

Os processos utilizam os recursos da organização de forma a conseguir resultados, isto é, um produto que foi submetido às ações previstas no processo se encontra concluído e pronto para as exigências do mercado (HARRINGTON, 1993). Barbosa et al. (1994, p. 6) definem processo como “um conjunto de causas que produzem um efeito”. Para Ramos (1992, 1994) e Barbosa et al. (1994), a escola é uma organização e, ao mesmo tempo, um grande processo. Para esses autores, a Secretaria de Educação e todas as instâncias que formam o sistema público de ensino também são organizações e grandes processos.

Na escola, são identificados vários processos menores, dentre eles, “o processo de administração de recursos financeiros, o processo de admissão de alunos (matrícula), a biblioteca, a secretaria, o processo de elaboração do calendário escolar, o processo ensino-aprendizagem, etc.” (BARBOSA et al., 1994, p. 7). O processo ensino-aprendizagem, nesses termos, apresenta-se como mais um do rol burocrático. Mas o processo de aprendizagem do aluno caracteriza-se por sua natureza pedagógica, e esse fato não pode ser ignorado pela Administração Escolar. Para ela, “administrativo” e “pedagógico” não são dois tipos de atividades diferentes, mas uma condição específica da escola. Reconhecer a unidade dessas dimensões na escola é fundamental para o exercício da direção escolar, afirma Paro (1991).

A análise da fala de Alvarenga Netto (1999) sobre a proposta de uma ISO para a educação apresenta indícios que permitem identificar que o processo da certificação da qualidade, por meio da norma ABNT NBR 15419, do serviço prestado pela escola não contempla exclusivamente a avaliação da aprendizagem do aluno. Para tal certificação, todos os processos realizados pela escola são avaliados, periodicamente. Os serviços realizados por uma escola são todos aqueles que, direta ou indiretamente, fazem parte do controle da vida escolar do aluno, como por exemplo, os registros sobre a frequência do aluno. Incluem-se, também, o atendimento aos pais, a expedição de documentos, dentre outros.

Além disso, verifica-se, a partir das palavras de Alvarenga Netto (1999), que os processos de certificação de qualidade da educação ainda não encontraram uma fórmula confiável para verificar, quantitativamente, se o aluno como um “produto” tem qualidade. A certificação, nesse caso, parece atender mais à satisfação de um cliente do que considerar o aluno também como produto do trabalho da escola. Essa parece ser a grande dificuldade da proposta da ISO para a educação, pois com que instrumentos se mede a qualidade do aluno? Como garantir que a proposta pedagógica da escola é eficaz a ponto de permitir que a totalidade de seus alunos tenha a “mesma qualidade” tal qual uma linha de produção de eletrodomésticos, por exemplo? Ramos (1992, 1994) sequer questiona tais dificuldades e ainda propõe medir as “atitudes e valores dos alunos” assim como se verifica se o aluno memorizou a tabuada. Por outro lado, existem variáveis dentro da organização escolar que podem ser monitoradas e podem permitir a melhoria dos processos ali existentes como, por exemplo, a taxa de evasão.

Nesse contexto, infere-se que a qualidade da escola certificada por uma ISO não se dá, exclusivamente, por meio da aferição do rendimento do aluno em exames padronizados. Essa limitação não é desconhecida por aqueles que prestam consultoria às escolas que buscam a certificação, tal como percebemos na fala de Alvarenga Netto (1999). Na proposta de Ramos (1992, 1994) essa limitação é ignorada. Como se vê, para a certificação da qualidade de escolas particulares não existe, pelo menos até o momento, um modelo de investigação eficaz para comprovar a “qualidade” específica do aluno. Existe, porém, a aferição da qualidade de alguns “serviços” prestados pela escola entre os quais se inclui o atendimento aos pais e à comunidade, além dos processos internos, como por exemplo, o processo de matrícula, o controle dos suprimentos, a seleção de profissionais qualificados, o controle de materiais didático-pedagógicos¹⁹.

As considerações apresentadas nesta seção são desconhecidas ou ignoradas pelos governos, dentre eles, os governos paulista e da União, que apresentam como elemento determinante da qualidade da escola pública o desempenho dos alunos em provas escritas. Quando analisamos a certificação de qualidade das escolas proposta pela ABNT foi com o objetivo de demonstrar que essa certificação considera outros fatores além do desempenho do aluno e, ao fazê-lo, revela que a educação tem singularidades que não são encontradas na empresa capitalista. Apesar dessa limitação, a proposta da ABNT, assim como a de economistas, administradores e governantes que tomam a escola como uma empresa

¹⁹ Dizemos alguns “serviços” porque o essencial, que é o ensino, não é nem pode ser aferido nos mesmos moldes.

capitalista qualquer, desconhecem, ou preferem ignorar, os fins da escola. Verificamos também que Alvarenga Netto (1999), divulgador da norma de certificação de qualidade para escolas, reconhece a dificuldade de uma metodologia adequada para esse fim. Tal aspecto revela que a certificação da qualidade pelas escolas por meio de normas da série ISO 9000 é um processo que reconhece as limitações inerentes à avaliação de desempenho dos alunos em provas escritas para avaliar a qualidade da escola. Apesar disso, os testes em larga escala têm sido considerados determinantes na avaliação da qualidade da escola pública, ou seja, o poder público ignora as limitações dessa opção e institui a busca da qualidade pelas escolas públicas por meio de indicadores elaborados a partir do desempenho dos alunos em avaliações em larga escala esperando que as equipes escolares busquem elevar os escores da escola e que os pais escolham as escolas com melhores pontuações. Trata-se, portanto, de uma visão de mercado em que o cidadão é visto como um cliente. Nas páginas subsequentes, veremos os equívocos dessa visão para a educação, entendida esta como um bem público. A seguir, será abordada a avaliação da qualidade das escolas particulares pelos consumidores.

3.7 A relação dos consumidores com o aspecto da qualidade da educação prestada por estabelecimentos escolares particulares

O aspecto principal abordado nesta seção não é discutir a qualidade entre escolas particulares e públicas, mas a relação entre consumidor e escola particular à luz do Código de Defesa do Consumidor, da Carta Magna e da LDB em vigor. A qualidade da educação proporcionada por instituições particulares quase nunca é questionada pelos consumidores. Contribui para isso o fato de que parte dos alunos dessa rede, normalmente, tem como interesse uma carreira acadêmica, presta exames vestibulares e é aprovada em disputadíssimas universidades públicas. Mas, nem todos. Parte deles vai continuar a pagar pela educação em universidades de “grife” e não vão questionar nem a qualidade nem o valor das mensalidades porque “faculdade boa” é assim mesmo. Esses consumidores, muito provavelmente, inferem que toda escola pública não oferece boa educação e, *portanto*, não tem qualidade e, *portanto*, a escola particular tem melhor qualidade. A lógica aí proposta, embora “tosca”, faz parte do senso comum. Atualmente, o consumidor opõe a escola particular às públicas para identificar a qualidade da primeira.

Considerando todos os elementos que têm sido apresentados no decorrer deste trabalho, observa-se que a relação entre consumidor e uma instituição escolar particular difere daquela que se instaura entre consumidor e uma empresa capitalista que presta serviço de outras naturezas. Infere-se que o consumidor tem, legalmente, o direito de exigir qualidade pelo serviço prestado pela empresa (escola particular). De acordo com o CDC, a educação é um serviço e ocorre seu consumo quando o consumidor contrata uma escola, faculdade ou universidade que não é mantida pelo poder público, mas por uma entidade jurídica privada. A CF/1988 reconhece a educação como direito de todos, dever do Estado e da família. Por outro lado, afirma que o ensino pode ser oferecido pela iniciativa privada desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e que tenha “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.” (Cf. CF/1988, Art. 209, incisos I e II). Dois aspectos são relevantes na questão do ensino como serviço prestado por instituições privadas: o contrato de prestação de serviços e a avaliação da qualidade pelo Poder Público. Em relação à prestação de serviços firmada por um instrumento legal, o consumidor está amparado pelo Código de Defesa do Consumidor que prevê em seu

Art. 20. O fornecedor de serviços responde pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:

I - a reexecução dos serviços, sem custo adicional e quando cabível;

II - a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos;

III - o abatimento proporcional do preço.

§ 1º A reexecução dos serviços poderá ser confiada a terceiros devidamente capacitados, por conta e risco do fornecedor.

§ 2º São impróprios os serviços que se mostrem inadequados para os fins que razoavelmente deles se esperam, bem como aqueles que não atendam as normas regulamentares de prestabilidade. (BRASIL, 1990)

Diante disso, o consumidor que se sentir lesado quanto ao serviço prestado por uma escola de educação básica, por exemplo, pode exigir a qualidade do serviço prestado e se necessário, pode recorrer aos órgãos de defesa do consumidor. Apesar disso, não são comuns os registros de reclamação de consumidores sobre a qualidade do ensino.

Realizei uma pesquisa no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec Nacional)²⁰ para identificar reclamações de vício de qualidade, ou seja, serviço mal

²⁰ O Sindec publica registros de reclamações fundamentadas dos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins (São Paulo não faz parte do cadastro). O último período disponível para consulta abrange 01/09/2009 a 31/08/2010.

executado, inadequado ou impróprio, contra escolas particulares de Educação Básica no Brasil. Existem registros de reclamações sobre “vício de qualidade” de, por exemplo, escolas de formação de condutores ou cursos de informática. Contra os estabelecimentos escolares, as reclamações registradas pelos consumidores são, majoritariamente, sobre a cobrança indevida de materiais, reajustes de mensalidades, retenção de documentos e outras que revelam a preocupação exclusivamente com a questão financeira, mas não com a qualidade do ensino. Sobre essa, identifiquei apenas *um* registro de reclamação sobre vício de qualidade contra um estabelecimento escolar do Distrito Federal. Esses registros confirmam porque, ao consultar o sítio da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo (Procon/SP), as perguntas frequentes sobre as orientações de consumo (escolas particulares) são:

1. Como deve ser calculado o valor da mensalidade escolar e os reajustes?
 2. É correto a escola cobrar matrícula e mais doze mensalidades?
 3. Após a assinatura do contrato a escola poderá reajustar o valor total contratado?
 4. A escola pode reter documentos escolares ou inscrever o nome do consumidor inadimplente no SPC?
 5. Caso eu saia da escola, tenho o direito à devolução da matrícula?
 6. E o vestibulando, tem direito à devolução da matrícula?
 7. A instituição de ensino pode recusar a re matrícula em razão de mensalidades pendentes?
 8. O que pode ser solicitado na lista de material escolar?
 9. O consumidor é obrigado a adquirir o uniforme na instituição de ensino?
- (FUNDAÇÃO PROCON-SP, [s.d])

Revela-se, aí, uma situação interessante sobre a prestação de serviços educacionais como uma relação de consumo tal qual definida na legislação (CDC). A qualidade desses serviços, se prestados por instituições privadas, já está dada como certa. Diante disso, percebe-se que o consumidor dos serviços educacionais não reconhece que pode exigir a qualidade do serviço recebido da mesma forma que reclama, por exemplo, da inclusão de materiais de uso administrativo nas listas de materiais escolares. Não é comum alguém reclamar que pagou por toda a vida escolar de seu filho em um colégio porque esse era o que “aprovava mais” nas faculdades públicas, mas que seu filho não foi aprovado. Esse pai não responsabiliza a escola pela “propaganda”, mas a seu próprio filho que não estudou o suficiente. A escola parece eficiente e o filho, incompetente.

A mídia mostra, ano após ano, reportagens sobre práticas abusivas das escolas particulares em relação ao material escolar, a cobrança indevidas de taxas, o aumento de mensalidades e outros aspectos correlatos, mas não sobre como agir em relação à qualidade da educação, ou seja, como exigir a qualidade de um serviço educacional que foi contratado por um consumidor. Possivelmente, se um pai chegar a reclamar, será sugerido buscar uma escola

que tenha outra filosofia de educação. Nesse contexto, os pais agem como aqueles que, séculos atrás, “entregavam” seus filhos aos cuidados dos jesuítas e cediam completa autoridade para que os religiosos decidissem a melhor educação para eles. Observa-se, aqui, algo idêntico nas escolas particulares, assim como nas públicas: atribui-se o sucesso à escola, e o fracasso, ao aluno. Se o aluno não consegue acompanhar o programa da escola particular, em alguns casos, os pais e, em outros, a própria instituição, optam pela transferência do aluno para uma escola “mais fraca”.

O segundo aspecto relevante sobre a questão do ensino privado refere-se ao fato de que a qualidade do ensino privado e não somente das escolas públicas, como preconiza a Carta Magna, deve ser avaliada pelo Poder Público. Mas quais são os mecanismos utilizados pelo Estado para avaliar a qualidade do ensino oferecido por instituições privadas e públicas? Uma das formas de controle sobre as duas redes refere-se à atuação do supervisor de ensino²¹ que, periodicamente, realiza visitas para averiguar, dentre outros aspectos, as condições legais e físicas da unidade escolar. Entretanto o mecanismo de ação mais abrangente são as avaliações sistêmicas que o Estado justifica realizar, dentre outros motivos, para definir indicadores de qualidade para as escolas públicas. Todavia, constitucionalmente, o Estado é responsável por avaliar *também* a qualidade do ensino privado. Essa avaliação é realizada, mas os dados divulgados são sobre a rede como um todo. Não há informação sobre cada escola particular por que o Estado faz a opção de avaliar as escolas particulares apenas por amostragem. As escolas públicas, entretanto, são todas avaliadas. Essa questão merece ser analisada com mais profundidade.

Dentre os mecanismos que o Estado utiliza para avaliar a qualidade da educação encontra-se (além da atuação do supervisor escolar) a verificação das taxas de aprovação, de reprovação e de abandono escolar. O conjunto desses índices constitui o “rendimento e movimento escolar” identificado, em todas as escolas de educação básica, urbanas e rurais, privadas ou públicas, por meio do Censo escolar²². No caso das escolas públicas, essas taxas são utilizadas para a aferição do Ideb juntamente com os resultados da Prova Brasil e Saeb.

Qualquer cidadão tem direito aos resultados das escolas públicas que participaram da Prova Brasil, mas nenhum consumidor tem a opção de conhecer os resultados das escolas particulares que participaram dessa mesma prova. Todos os cidadãos têm acesso aos dados do Ideb e da Prova Brasil das escolas públicas porque a União utiliza esse índice para definir a

²¹ Em Minas Gerais, essa mesma função é exercida pelo “inspetor escolar”.

²² O Inep realiza dois censos: o da Educação Básica e o da Educação Superior. Para essa análise, irei ater-me à Educação Básica porque para ela são estabelecidas metas de qualidade por meio de índices como o Ideb ou o Idesp.

qualidade do serviço (ensino) ofertado pelos sistemas de ensino públicos. Situação similar ocorre com o Saresp, no Estado de São Paulo. A SEE/SP, ano após ano, abre a possibilidade de participação das escolas particulares ao Saresp, mas as escolas que fazem a adesão não divulgam seus resultados. Em 2009, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE/SP) aprovou a obrigatoriedade da participação de escolas particulares ao Saresp. Na época, o presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares (FUNADESP), José Augusto de Mattos Lourenço, assim se pronunciou: “a federação e o Sieceesp (Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de São Paulo) não são contrários à avaliação: ‘Avaliar é obrigação do poder público. O que não queremos é o ranqueamento’”, “O governo deveria avaliar melhor a forma de verificar o conhecimento dos estudantes.” (AVALIAÇÃO..., 2009). A reportagem afirma que, para o presidente da Funadesp, o *ranking* serve de propaganda para algumas instituições, não fornece dados precisos sobre a qualidade da escola, analisa apenas o aluno e ignora a infraestrutura da escola e a qualidade dos professores. Observa-se, portanto, que as razões apresentadas por um representante das escolas particulares são muito próximas daquelas apresentadas por pesquisadores que investigam a escola pública e por muitos educadores que criticam a utilização do Saresp e de outras avaliações como forma exclusiva para avaliar a qualidade das escolas públicas. Assim, a aferição da qualidade da educação por meio de provas aplicadas a todos os alunos não é indicada para tal empreendimento. Por outro lado, em relação à rede particular, observa-se a preocupação com a imagem de excelência educacional, ou seja, a “qualidade relativa” que elas, assim como outras empresas capitalistas, oferecem. Apesar da deliberação do CEE/SP sobre a obrigatoriedade do Saresp para escolas particulares, a medida precisava ser aprovada pela SEE/SP. Como sabemos, até este ano, isso não ocorreu revelando que a resistência das escolas particulares se sobrepôs à deliberação daquele órgão público.

Tais aspectos, entretanto, não indicam que as escolas particulares e seus representantes estejam alheios ao movimento de identificar o desempenho de seus alunos. Eles criticaram a iniciativa do CEE/SP, mas solicitaram ao Instituto de Avaliação e Desenvolvimento Educacional (Inade) que desenvolvesse, para as escolas associadas ao Sieceesp, um Indicador de Qualidade de Aprendizagem dos Alunos (IQA), ainda em 2009. Esse índice está disponível apenas para a gestão das escolas participantes do processo de avaliação. Os consumidores que contrataram os serviços dessas escolas não têm acesso aos resultados. Para o Instituto, o IQA é um índice que identifica a eficácia da escola conforme cada nível de escolaridade e tem por fim permitir à escola introduzir ações para a melhoria da aprendizagem. O Inade adota uma metodologia que permite às escolas comparar seus resultados com aqueles dos resultados

nacionais e estaduais do Saeb. Para o Ensino Médio, em 2010, as matrizes de referência do programa de avaliação do Siseesp foram adaptadas a partir das matrizes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), pois este faz parte do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) que oferece vagas em instituições públicas de ensino superior para candidatos participantes do Enem. Os dados apresentados pela reportagem do Estado de S. Paulo sobre a avaliação da rede particular, realizada pelo Inade, dizem que

na prova de português do 5º ano do ensino fundamental, seis em cada dez escolas tiveram média inferior à obtida em 2007 pela rede particular paulista no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) do Ministério da Educação [...]. Além dos alunos do 5º ano, participaram do "provão" estudantes do 9º ano do fundamental e 3º ano do ensino médio. Em matemática, o resultado do 5º ano foi um pouco melhor, mas ainda deixou a desejar: 53,6% das escolas tiveram média inferior à da rede privada paulista no Saeb. O ensino médio foi a etapa com melhor desempenho: 71,8% das escolas alcançaram média superior à do exame do MEC. (AS PARTICULARES..., 2009)

A evolução do desempenho dos alunos dessa rede é interessante. Verifica-se que mais de 50% da rede particular teve desempenho inferior tanto em português quanto em matemática em relação ao resultado médio da rede particular no Saeb. Por outro, o Inade identificou que os alunos do Ensino Médio apresentam melhores resultados do que os alunos das séries iniciais. Na rede pública, ocorre exatamente o inverso: os melhores resultados são identificados nas séries iniciais. Mas, há outro fator importante para essa análise. De acordo com o Censo Escolar de 2010, as escolas particulares respondem por mais de 2,2 milhões de alunos nos anos iniciais do Ensino Fundamental. No Ensino Médio, o número de matrículas cai para menos de um milhão de alunos, ou seja, a maior parte dos alunos que começa seus estudos em escolas particulares, possivelmente, recorre à escola pública para concluir o ensino médio.

Regina Cançado (2011), diretora do Inade, diz que é demanda universal aferir a qualidade educacional por meio dos resultados da aprendizagem da escola e que a avaliação constitui-se num instrumento para a gestão da escola. Por outro lado, ela argumenta que

é muito pouco eficaz uma avaliação que enfatiza apenas a comparação de resultados médios, para saber qual é superior ou inferior, ou que faz ranking entre escolas; o importante é ter indicadores que mostram em que nível de escolaridade, para qual grupo de alunos, em que deve melhorar e como melhorar. A melhoria da qualidade educacional de uma escola não se faz por um esforço pontual, mas por ações duradouras no tempo; daí a importância do conceito tão disseminado de melhoria contínua nos programas de gestão. (CANÇADO, 2011, p. 22)

Com essa afirmação, a autora concorda plenamente com o representante da Funadesp de que *rankings* não são eficazes para apontar a qualidade das escolas e que melhorias na educação levam tempo para produzirem resultados efetivos. Concorde, ainda, que a avaliação é uma ferramenta de gestão que colabora para identificar aspectos que podem ser melhorados por meio de ações estratégicas.

Por outro lado, em relação às escolas públicas, por que o poder público determina como qualidade, exclusivamente, o desempenho dos alunos em provas? Por que o poder público necessita divulgar dados para a produção de *rankings* das escolas públicas? Possivelmente porque compreende educação como transmissão de conteúdos e porque precisa fornecer informações estatísticas para organismos internacionais sobre a educação brasileira a fim de classificá-la perante o mundo. Nesse contexto, a avaliação em larga escala e a instituição de índices numéricos para desempenho de alunos em exames produzem informações para “satisfazer determinados interesses e valores específicos”, como argumenta Barry MacDonald (1982, p. 16).

3.8 Cliente, consumidor e cidadão

Nas seções anteriores foram utilizados os termos cliente, consumidor e cidadão. Utilizou-se o termo cidadão quando se tratou da escola pública e de consumidor e de cliente quando se abordou a escola particular ou uma empresa capitalista.

A palavra “cidadão” deriva de “*civis*” e distinguia os habitantes das cidades que tinham direitos e que podiam participar das atividades políticas. Nílson José Machado (2001, p. 102) explica que “*civitas, civitatis* significava a condição de cidadão; *civitate donare* queria dizer *dar a alguém a condição de cidadão*; *civitatem amittere* era *perder o direito à cidadania*, ou o direito a ter direitos políticos” e que “cliente”

origina-se de *cliens, clientis*, que significa *vassalo, protegido de alguém, de um senhor*, este sim, detentor do poder. Posteriormente, a palavra foi associada aos protegidos dos senadores romanos, dando origem à variante do costume político comum e frequentemente criticado, denominado “clientelismo”. Mais tarde ainda, o uso foi estendido para designar os que consultavam determinados profissionais, como os advogados ou os médicos. (MACHADO, N., 2001, p. 101, grifos no original).

Os programas de qualidade das empresas capitalistas postulam que a satisfação do cliente caracteriza a qualidade da empresa e, como diz N. Machado (2001, p. 101), “hoje, no discurso da qualidade, uma fantástica torção semântica transformou o vassalo no senhor.” Cliente é aquele que consome um produto ou um serviço, inclusive a educação, ou seja, um consumidor. Como vimos no segundo capítulo, o cliente tem poder de escolha, mas menos do que o discurso da qualidade lhe confere. Apesar disso, a gestão da qualidade total apregoa que o cliente é quem define a qualidade e que a empresa deve “oferecer-lhe um produto sem falhas, a preço competitivo e um atendimento de acordo com sua expectativa.” (MACHADO, L., 1994, p. 14).

Michael W. Apple (2006) diz que, atualmente, consumidor não é apenas quem consome, mas aquele que possui e é conhecido por suas posses. Em outras palavras, existe um movimento sociológico e econômico que associa consumo à democracia e à cidadania e que as redefine como “um conjunto de práticas de consumo” (APPLE, 2006, p. 255). A democracia, como esse movimento interpreta, está no direito individual do consumidor de escolher o que quer consumir como cliente. Como abordado na seção anterior, quando se trata de detalhar a informação sobre serviços públicos, observa-se um claro discurso de que existe o direito a ela. Quando se trata de informação sobre estabelecimentos particulares que prestam serviços educacionais, o consumidor não a tem, o cidadão muito menos e, nesse contexto, cabe inferir que o cliente continua “protegido” por alguém que supõe saber o que é melhor para ele. Nesse sentido específico, o cliente continua como o vassalo de alguém que detém o poder, como disse N. Machado (2001).

Observa-se, porém, que o debate sobre a qualidade da educação, assim como de outros serviços públicos, como a saúde, a segurança pública, torna-se mais frequente e ocorre, como será tratado no quinto capítulo, a reorganização de órgãos públicos voltados para o monitoramento da qualidade da educação cuja finalidade, diz o poder público, é fornecer informações para os cidadãos. A seguir, veremos como os exames foram instituídos nas escolas.

PARTE III

EXAME E AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO

4. EXAMES, AVALIAÇÃO E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO

Na sociedade medieval, identifica-se um marco importante em relação à função da escola: o desenvolvimento da competência leitora. Quando a impressão de livros se ampliou por toda a Europa como meio de comunicação em massa, a escola mudou definitivamente. Ler e escrever até hoje é a primeira função que se evoca para a escola de educação básica. As avaliações, ou melhor, os exames e as provas, surgem no bojo da formação dessa cultura letrada em que a leitura, a escrita e matemática se destacam, deixando em segundo plano, outras manifestações culturais, como o teatro, a música, a cultura corporal de movimento e outras. A seguir, serão abordados aspectos da infância e da escola da Idade Média que colaboram para, posteriormente, fomentar a discussão sobre o fato de a qualidade da escola ser mensurada em testes escritos para diagnosticar as competências leitora e matemática.

4.1 A reinvenção da escola a partir da competência leitora

A infância, diz Neil Postman (1999), é uma ideia social¹ que emerge na Renascença. Ela surge por volta do século XVI “ao lado da ciência, do estado-nação e da liberdade de religião, [...] como estrutura social e como condição psicológica” chegando de forma bem mais refinada até nossos dias². Como fato social, ela tem cerca de 150 anos, portanto é uma invenção recente em termos de história humana (POSTMAN, 1999). Antes disso, as crianças estavam inseridas no mundo do adulto que não diferenciava adultos de crianças, assim, pode-se afirmar a inexistência do conceito de infância e de criança como explica Philippe Ariès (1981).

Os gregos não revelaram uma concepção de criança, porém, segundo Postman (1999, p. 21), “inventaram a ideia de escola”. Atualmente, quando se pensa em criança, também se recorda da escola, porque não se imagina (ou se deseja) uma criança fora dela. Para a sociedade contemporânea, a escola é um lugar de educação e também de proteção para a criança. Gregos e espartanos fundaram escolas. Esses últimos “matriculavam meninos de sete

¹ Postman (1999) alerta para que não se confundam fatos sociais com ideias sociais.

² A infância, segundo Postman (1999), está desaparecendo porque os tempos modernos estão transformando a criança em um pseudoadulto. Embora seja extremamente importante, neste trabalho não se discute tal tema.

anos em escolas onde faziam exercícios e brincavam juntos. Também aprendiam um pouco de leitura e escrita.” (POSTMAN, 1999, p. 21). A leitura e a escrita eram para ser úteis e nada mais. Os atenienses fundaram “ginásios, colégios de efebos, escolas de retórica, e até escolas elementares, em que eram ensinadas leitura e aritmética.” (POSTMAN, 1999, p. 21). Era comum começar a aprender a ler na adolescência, sendo assim, a aprendizagem da leitura tão logo uma criança iniciasse seus estudos e a entrada tardia à escola não eram uma preocupação daquela sociedade como tem sido na sociedade capitalista em que vivemos.

Para Postman (1999), os romanos começaram a desenvolver a ideia de infância quando promulgaram a primeira lei proibindo o infanticídio. Eles revelaram que a ideia de proteção, de cuidados, de escolarização e de distanciar a criança dos segredos dos adultos estava em desenvolvimento. Mas depois da queda do Império Romano, a Europa entra na Idade Média e a capacidade de ler e escrever, a educação, a vergonha³ e, conseqüentemente, a percepção da necessidade de proteção à criança, ou melhor, de infância, desaparecem. Como afirma Postman (1999, p. 24), trata-se de “um mistério tão profundo como qualquer uma das incógnitas relacionadas com o milênio que se estende” depois da queda do Império Romano. Quando a Europa foi invadida pelos bárbaros, os mosteiros tiveram o “monopólio da cultura livresca e da produção de livros religiosos”, explicam Chantal Horellou-Lafarge e Monique Segré (2010, p. 26). Essas autoras também dizem que entre os latinos era comum a leitura em lugares públicos e que isso perdura desde a queda do Império Romano até o século XII.

De modo geral eram poucos os leigos que sabiam ler e escrever, mas as pessoas tinham acesso a escritos, pois os textos sagrados em latim eram lidos em voz alta, principalmente, nas igrejas. Entretanto a leitura era uma tarefa difícil porque não havia interrupção entre as letras. Uma cadência com pausas marcava a leitura da palavra divina porque não havia nem pontuação nem letras maiúsculas. De cópia em cópia, o sentido de um texto era, progressivamente, desviado. Além disso, as letras eram grafadas todas juntas até o século IX, quando os monges copistas separaram as palavras umas das outras e introduziram os parágrafos (SAENGER, 1997 apud HORELLOU-LAFARGE; SEGRÉ, 2010).

O monopólio dos monges durou até o fim do século XIII⁴, com o nascimento das universidades e com “o desenvolvimento da instrução dos leigos e o surgimento de uma nova classe burguesa” (HORELLOU-LAFARGE; SEGRÉ, 2010, p. 28). Os escribas leigos se organizaram e passaram a compor documentos oficiais e livros. Antes deles, por meio de

³ A criança era exposta ao mundo sexual dos adultos sem qualquer restrição ou constrangimento (ARIÈS, 1981; POSTMAN, 1999). Foucault (2009), em “Vigiar e Punir”, identifica um alto grau de disciplinamento do corpo nos estabelecimentos escolares.

⁴ Nessa época, ocorre a introdução do sistema indo-arábico na Europa, conforme abordado na primeira parte.

notáveis iluminuras e caligrafia esmerada, os monges copistas copiavam os textos cujos caracteres eram escolhidos conforme a obra.

Durante a Idade Média a forma de grafar as letras do alfabeto se multiplicou, tornando-se rebuscada e dissimulada. Esse aspecto dificultava a interpretação do código escrito já que a caligrafia passou a ser idealizada como talento e como virtude. Assim, perdeu-se a possibilidade de ler por meio de textos escritos sem o uso de letras rebuscadas. Eric Havelock (1976 apud POSTMAN, 1999) explica que apenas uma parcela da população tinha acesso à arte de ler e podia fazer parte de uma corporação de escribas, mas que, antes desse estágio, a alfabetização era socializada, ou seja, parte do povo podia aprender a ler e lia, ainda que de forma bastante rudimentar. Como Postman (1999) explica, na Inglaterra do século XVI e XVII, um ladrão que demonstrasse a capacidade de ler um único versículo da Bíblia não era condenado à morte. A caligrafia, ou melhor, a forma de grafar as palavras pode ter contribuído para que a alfabetização, antes socializada, se tornasse corporativa⁵. Outra contribuição para a restrição à leitura e à escrita era a escassez de papiro e pergaminho “ou se não isso, então, [...] a dureza da vida não permitia o dispêndio de energia para manufaturá-los.” (POSTMAN, 1999, p. 26). A escassez de material para a escrita criou uma situação que desfavoreceu a alfabetização socializada porque na Europa a manufatura do papel teve início somente no século XIII, como explica Postman (1999).

O leitor medieval, independente da idade, não lia melhor do que uma criança que, nesta época, estivesse começando a ler. Para que cada palavra lida fizesse sentido, a leitura era lenta. As palavras lidas pelo leitor medieval típico eram balbuciadas uma a uma, em voz alta, tendo o dedo como auxiliar para acompanhar a leitura. Essa era a leitura de alguém letrado, porque a maioria do povo não sabia ler. Ler não era fundamental porque todas as interações sociais importantes ocorriam por meio da linguagem falada. Desse modo, a oralidade, uma condição natural de comunicação entre os homens, retorna à Europa Medieval que passa a ser dominada mais pela fala e pelo canto do que pela capacidade de ler e de escrever da população. Até os negócios eram conduzidos por acordos verbais porque a oralidade, na Idade Média, determinava as formas de comunicação. Esse contexto explica porque não havia escolas primárias na Idade Média e porque “no mundo medieval não havia nenhuma concepção de desenvolvimento infantil, nenhuma concepção de aprendizagem

⁵ Havelock (1976 apud POSTMAN, 1999) utiliza a expressão “corporativa” para distinguir uma alfabetização restrita a um grupo de pessoas e “socializada” para assinalar uma condição em que a maioria da população pode ler. Esse autor, de acordo com Postman (1999), diz que, durante a Idade das Trevas e a Idade Média, a população da Europa esteve tão distante da leitura quando as culturas mesopotâmicas pré-gregas. (Cf. POSTMAN, 1999, p. 25).

sequencial, nenhuma concepção de escolarização como preparação para o mundo adulto”. (POSTMAN, 1999, p. 29). As poucas escolas que existiam na Idade Média eram particulares ou ligadas à Igreja. Não existia, nesse cenário, o conceito de uma “educação primária para ensinar a ler e escrever, e proporcionar o lastro para um aprendizado ulterior” (POSTMAN, 1999, p. 28).

A criança medieval não estava em nenhuma instituição escolar, e tinha acesso a quase tudo do mundo dos adultos. Estes e as crianças compartilhavam dos mesmos jogos, das mesmas brincadeiras, frequentavam os mesmos lugares e ouviam as mesmas histórias. A linguagem dos adultos e das crianças era quase a mesma. A criança pouco diferia do adulto. Além disso, o envolvimento emocional entre adultos e crianças era limitado. A dureza da vida e a mortalidade infantil levavam as pessoas a terem mais filhos para aumentar a probabilidade de sobrevivência de alguns deles. Esses aspectos dificultavam a formação do vínculo afetivo entre crianças e adultos. Diante disso, as crianças sequer eram citadas em testamentos e, na Itália, por exemplo, quando morriam, não se registrava se eram meninos ou meninas (ARIÈS, 1981). Não havia literatura infantil, e as crianças não iam à escola porque pouco havia para lhes ensinar. Além disso, a “maioria era mandada embora de casa para fazer trabalhos subalternos ou servir como aprendizes.” (POSTMAN, 1999, p. 33). As poucas crianças medievais que eram mandadas à escola tinham por volta de dez anos ou até mais. Eram separadas das famílias e viviam em alojamentos na cidade. As escolas que existiam eram mantidas por iniciativa de pais, cidades, monastérios medievais e igrejas, portanto ainda não se constituíam um sistema escolar para a população (ESTEVE, 2004). As turmas na escola eram formadas por adultos e crianças porque não havia distinção quanto à idade nem uma sequência de conteúdos a serem ensinados. O ensino das matérias era simultâneo e “era constante a repetição das lições, já que novos alunos chegavam continuamente e não tinham ouvido o que o mestre tinha dito antes.” (POSTMAN, 1999, p. 29). Mas quando surge, no século XVI, a prensa tipográfica e com ela a imprensa, surge também a necessidade de formar a competência leitora.

A criação da imprensa e sua expansão vai permitir o desenvolvimento da concepção de infância ao sinalizar que a competência leitora simbolizava a idade adulta e a incompetência leitora, a criança. Essa condição reforça a concepção de infância que foi, aos poucos, se desenvolvendo como fato social na Europa. Antes disso, assim que a criança completava sete anos, atingia a idade da razão e era considerada adulta. Para Postman (1999), foi preciso modificar a concepção de adulto para conceber a infância e, depois disso, em certo sentido, a escola foi reinventada.

A imprensa favoreceu a difusão do saber, e um novo mundo simbólico surgiu. Com ele, nasce uma concepção de autoria que difere da prática de escribas. Estes podiam cometer erros ao copiar texto, podiam modificá-los ou reinterpretá-los. A cultura dos escribas não favorecia o desenvolvimento da percepção de direitos autorais, mas, depois da prensa tipográfica, a possibilidade de levar para a posteridade as palavras do autor tornou-se real e, com ela, a ideia da individualidade intelectual (POSTMAN, 1999).

Os chineses e os coreanos já tinham inventado um sistema rudimentar de impressão, mas eles não tinham um sistema alfabético de escrita. A Europa, por outro lado,

possuía um sistema de escrita alfabética estabelecido há dois mil anos, e também um riquíssimo acervo de manuscritos, o que significava que havia textos importantes aguardando o momento de serem impressos. Os europeus sabiam fabricar papel [e] apesar do analfabetismo largamente disseminado, havia copistas que sabiam ler e escrever e que podiam ensinar a outros suas habilidades. (POSTMAN, 1999, p. 38)

Com a impressão dos livros, a comunicação humana, antes centrada no contexto social e na oralidade, possibilitou uma comunicação silenciosa, ou seja, uma relação entre leitor e o autor do livro permitindo que as pessoas adquirissem um espírito analítico e crítico, pois “o intelectual não é mais aquele que comenta os textos sagrados, mas aquele que produz ideias novas, leigas e críticas.” (HORELLOU-LAFARGE; SEGRÉ, 2010, p. 30). Com o livro impresso, a cultura clássica foi redescoberta e cinquenta anos depois da invenção da prensa tipográfica,

formou-se uma nítida divisão entre aqueles que sabiam ler e os que não sabiam, ficando estes últimos limitados a uma sensibilidade e um nível de interesse medievais, ao passo que os primeiros eram lançados num mundo de novos fatos e percepções. (POSTMAN, 1999, p. 42)

A nobreza afeita à tradição oral e aos ensinamentos da espada se volta para a leitura. Antes disso, o livro não passava de um objeto de luxo com ricos ornamentos. Essa nobreza admirava a educação para a guerra, assim desprezava o culto burguês pela leitura que estava se ampliando e ainda acreditava que a leitura era da alçada do Clero. Esse aspecto perdura até a juventude da nobreza passar a ser formada pelos jesuítas.

A leitura começa a ser um elemento de distinção e não apenas de distração, pois “enquanto no campo a leitura ainda se praticava de forma ‘intensiva’, pois se liam e reliam sempre os mesmos textos religiosos, os letrados preconizavam uma ‘leitura extensiva’, sinal de abertura às novidades.” (HORELLOU-LAFARGE; SEGRÉ, 2010, p. 51, grifos no

original). Além disso, os livros permitiram que seus leitores comentassem os textos. Horellou-Lafarge e Segré (2010) contam que

durante os séculos XV e XVI, os humanistas anotavam os textos nas margens ou em páginas que eram deixadas em branco, com comentários, comparações com textos já lidos ou com acontecimentos de sua vida. Esses comentários destinavam-se às pessoas e amigos que fossem levados a ler a obra que era emprestada. Desse modo, Montaigne enche *Les Essais* de citações de outros autores, mostrando a contribuição de cada uma de suas leituras na progressão de seu pensamento. (p. 50-51)

Tudo estava nos livros e eram tantas as informações que o aspecto e a organização dos conteúdos nos livros impressos foram modificados. Surge a necessidade de padronizar a ortografia e a gramática. Numerais arábicos passaram a constar em cada página assim como índices e notas. O livro ficou bem próximo dos que temos hoje⁶. A comunicação entre a comunidade científica foi amplamente beneficiada com a portabilidade que os livros permitiam em escala internacional (POSTMAN, 1999). As ideias científicas se popularizaram, e a ciência tornou-se interesse público. A caligrafia, em certo sentido, desapareceu diante da autoridade da palavra impressa. Esta se tornou a autoridade da informação e expandiu a comunicação em massa. A padronização da ortografia, da gramática e a substituição dos números romanos pelos arábicos permitiram reduzir a ambiguidade dos textos e reduzir erros em mapas, tabelas e outros recursos visuais. A informação passa a ser padronizada e possível de ser repetida.

A partir desse novo ambiente simbólico, o homem letrado foi criado e, com ele, novas exigências para a sociedade. Ler passou a ser uma necessidade. Com isso, a civilização europeia recriou as escolas (POSTMAN, 1999), mas não para todos. A impressão da palavra permitiu ampliar o armazenamento da informação e do conhecimento, apesar disso

ser um adulto em pleno funcionamento exigia que o indivíduo fosse além do costume e da memória e penetrasse em mundos não conhecidos nem contemplados antes. Pois além da informação geral, como era encontrada em livros de ‘como fazer’ e guias e manuais variados, o mundo do comércio era, cada vez mais, constituído de papel impresso: contratos, escrituras, notas promissórias e mapas. (POSTMAN, 1999, p. 43)

Os mapas, a partir da Renascença, passaram a ser representados de forma racional e objetiva e de um único ponto de vista. Antes disso, a cartografia medieval representava os espaços a partir de uma perspectiva particular em que as sensações do autor sobre o espaço

⁶ Não sabemos até quando esse formato resistirá com o desenvolvimento do livro eletrônico (*e-book*) e outras mídias.

geográfico eram evidentes (Cf. HARVEY, 1999, p. 219-235). Ler e escrever, a partir do século XVI, tornou-se essencial. Por um lado, a cultura letrada assim exigia; por outro, ninguém sabia o que a leitura e a escrita podiam ou não fazer pelas pessoas.

Postman (1999) explica que os interesses eram muito diferentes. As classes mercantis queriam que os filhos aprendessem a ler em função das transações comerciais. Os luteranos queriam divulgar as queixas contra a Igreja Católica e permitir que qualquer um lesse a Bíblia. Os católicos preferiram se distanciar da alfabetização socializada porque passaram a perceber a leitura como uma heresia capaz de desintegrar a Igreja e aplicaram seus esforços para catequizar os pobres. Os protestantes, por outro lado, perceberam a leitura como um processo social que permitiria a evolução do luteranismo. Quentin Skinner (2009) explica que a ideologia política dos luteranos foi difundida por meio de uma campanha de propaganda. Ela foi possível na medida em que discípulos próximos a Lutero começaram a esclarecer e divulgar o pensamento do mestre (SKINNER, 2009). A competência leitora fazia-se necessária para que as pessoas apreendessem outra concepção de Igreja, assim “o protestantismo desenvolveu-se como a religião do livro, e, conseqüentemente, desencorajou o culto do ícone e voltou-se para o simbolismo austero” (POSTMAN, 1999, p. 53). Enquanto os protestantes encorajavam a leitura, os católicos valorizavam o ornamento das igrejas, as imagens e a linguagem verbal.

Na Inglaterra, as primeiras classes ou séries de alunos eram formadas a partir da capacidade de ler dos alunos. Aos poucos, os adultos adquiriram um controle sobre o mundo simbólico das crianças e dos jovens. Os primeiros indícios de usar a idade cronológica para organizar a escola somente foram estabelecidos depois do século XVII. Quando a escola foi organizada em classes e, de acordo com a idade cronológica, os adultos definiram o quê, o quanto e quando as crianças podiam aprender. A ideia de pré-requisito e organização dos conteúdos conforme a idade das crianças permitiu desenvolver um currículo sequencial para a escola. As escolas produziram, assim, a hierarquização do conhecimento e das habilidades. As crianças tiveram suas inclinações naturais reprimidas, subjugadas. A educação tomou como um fim “controlar e superar a própria natureza” (POSTMAN, 1999, p. 61) para que a criança se tornasse um adulto ideal, capaz de pensar logicamente, compreender símbolos e ideias, entender ordens abstratas e ainda ser capaz de adiar o próprio prazer de ser criança. A disciplina e a regulação das funções corporais foram valorizadas. Por outro lado, a família também mudou, pois

a exigência social de que as crianças fossem formalmente educadas por longos períodos levou a uma reformulação do relacionamento dos pais com os filhos. Suas expectativas e responsabilidades tornaram-se mais sérias e numerosas quando os pais passaram a ser tutores, guardiães, protetores, mantenedores, punidores, árbitros do gosto e da retidão. (POSTMAN, 1999, p. 58)

A família e a escola tinham que assegurar que a criança fosse educada para se tornar um adulto instruído e temente a Deus. Muitas escolas inglesas, no século XVI, foram construídas por meio de doações de aldeias e eram gratuitas e destinadas à educação primária. As famílias de classe média podiam sustentar a prole. Suas crianças se vestiam e se alimentavam melhor, bem como iam à escola para aprender. Desse modo, o ensino escolar era prioridade para as classes média e alta, mas não para as famílias mais pobres porque suas crianças precisavam trabalhar.

Não havia, nesse contexto, um sistema educacional sob a responsabilidade do Estado. Antes do século XVI, não se tinha chegado à aceção de Estado como “uma forma de poder público separada do governante e dos governados, constituindo a suprema autoridade política no interior de um território definido.” (SKINNER, 2009, p. 620). A Igreja Católica exercia grande influência sobre os governantes, e era aceita a ideia de que o poder de governar era dado por Deus. De acordo com o direito canônico, o poder temporal subordinava-se ao espiritual. Desse modo, o Papa detinha o direito de instituir e de julgar o poder terreno. Essa arbitrariedade será um dos aspectos contestados, principalmente, a partir da Reforma Luterana⁷ contribuindo, sobremaneira, para a “formação de ideologias políticas revolucionárias que emergiram na segunda metade do século XVI.” (SKINNER, 2009, p. 356). Os debates travados entre protestantes e católicos “estimularam e controlaram o desenvolvimento da leitura individual dos textos sagrados”, como dizem Horellou-Lafarge e Segré (2010, p. 46) e foi em meio a essas lutas religiosas que tanto os católicos quanto os protestantes precisaram desenvolver a alfabetização. Em outras palavras, precisaram de escolas para o povo.

Assim sendo, os protestantes organizaram o ensino da leitura e da escrita para as classes populares e não apenas para a burguesia. Os católicos criaram “escolas de caridade” para ensinar o catecismo aos pobres. A elite teve acesso direto à leitura, e sua formação foi confiada aos jesuítas, mas a população tinha acesso aos textos somente por intermédio de quem sabia ler. Até a segunda metade do século XVIII, os burgueses protestantes e os profissionais liberais tinham mais livros que seus congêneres católicos. Por isso “para ajudar

⁷ Para entender a influência da Reforma Luterana sobre o desenvolvimento do conceito moderno de Estado, consultar Skinner (2009).

os católicos, Luís XIV suprimiu as escolas protestantes. Estabeleceu o princípio da escola obrigatória sob a responsabilidade do Estado e o controle da Igreja Católica.” (HORELLOU-LAFARGE; SEGRÉ, 2010, p. 48).

Nos séculos seguintes, a discussão política e ideológica sobre os poderes e os limites do Estado foi se ampliando, e o modo de produção capitalista foi se expandindo. Ao final do século XVIII, escoceses e alemães tinham montado “o mais amplo sistema de escolas primárias e talvez o mais amplo sistema de escolas secundárias da Europa.” (POSTMAN, 1999, p. 69). Também nesse século, a Revolução Francesa estabeleceu que a educação não era mais um dever da Igreja, mas do Estado. Em meados do século XIX, França e Inglaterra já se igualavam nos índices de alfabetização e escolarização de jovens.

Nesse contexto, somente a partir do século XIX, pode-se identificar – em alguns países mais que em outros – a extensão dos direitos sociais e a educação como direito do cidadão e dever do Estado. Essa premissa é recente. Assim, não cabe utilizá-la para interpretar a falta de um sistema educacional público antes do século XIX uma vez que era outro contexto social, político e econômico. Por outro lado, mesmo com a premissa do direito à educação, no século XXI, ainda não se pode afirmar que todas as crianças estão nas escolas. No Brasil, por exemplo, nas últimas décadas a oferta de vagas aumentou, mas isso não significa que todas as crianças têm acesso à escola. A reivindicação de escolas para todos levou bastante tempo, e não são poucos os elementos sociais, políticos e econômicos que determinaram o curso dessa história, pois,

no nascedouro, não há uma ideia comum de escola pública nem uma forma unívoca de conceber os limites da ação estatal no sentido de promovê-la e difundi-la. Em diferentes nações e regiões a articulação da escola com as demandas sociais se dá sempre de uma forma singular. (ALVES, G., 2001, p. 52)

A expansão da escola pública na Europa, por exemplo, foi expressiva a partir do final do século XVIII e, ainda assim, regulada pelas demandas e interesses religiosos, capitalistas e populacionais. Quando a escola se organiza (em classes e por idade) e a educação para as massas populares começa a expandir, a prática do exame se estabelece para regular a demanda por vagas escolares, e a certificação dos estudos ficará mais evidente. Para ilustrar essa questão, será abordada a prática do exame a partir das pedagogias jesuíta e comeniana para identificar aspectos das avaliações internas e externas nessas propostas e depois delas.

4.2. O uso de testes nas escolas: um meio que se torna um fim

Os jesuítas da Ordem de Inácio estabeleceram, no século XVI, os primeiros colégios para estudantes que não pertenciam à Ordem⁸. A missão educativa dos jesuítas tinha como função a propagação da fé na Igreja Católica e a renovação cristã. Em 1553, a Companhia já tinha fundado colégios na Itália, Espanha, Áustria, Boêmia, França e Portugal. Os colégios se multiplicavam, assim como os pedidos para instalação de novos estabelecimentos por várias regiões da Europa, diz Leonel Franca (1952). S. Inácio, entretanto, advertia que não deveriam ser fundados novos colégios, apesar disso,

as necessidades prementes da Igreja, na época agitada da contrarreforma, as solicitações instantes de autoridades eclesiásticas e civis, os êxitos incontestáveis obtidos e o entusiasmo de uma expansão juvenil, passaram, não raro, por cima das restrições ditadas pela prudência dos Superiores. (FRANCA, 1952, p. 13)

O êxito pedagógico dos jesuítas era atribuído, por Franca (1952), às orientações administrativas e pedagógicas da Companhia de Jesus para todos os colégios da Companhia. Com a expansão dos estabelecimentos, era inevitável a influência dos costumes regionais o que não tarda a “introduzir-lhe alterações mais ou menos profundas” no método pedagógico jesuíta (FRANCA, 1952, p. 14). Diante disso, foi instituído um regime de inspeções realizadas pelos Comissários Gerais, a fim de manter a “uniformidade de estrutura e desenvolver a eficiência da obra educativa da Ordem” (FRANCA, 1952, p. 15). Como havia um intervalo entre as inspeções, elas não resolveram o problema e foi necessário instituir “um código de ensino que se impusesse com a autoridade de uma lei e assegurasse a semelhança e a uniformidade de orientação da crescente atividade educativa da Ordem” (FRANCA, 1952, p. 16) surgindo, assim, o “*Ratio Studiorum*”⁹. Esse Código tornou-se um plano de estudos sistematizado. Sua primeira edição não teve caráter obrigatório ou definitivo, mas apresentava um apelo discursivo para sua aplicação. Em 1599, todas as províncias foram informadas de que não era mais um projeto, mas uma edição definitiva com o resultado de cinquenta anos de experiência dos quais quinze foram dedicados à elaboração. (FRANCA, 1952).

⁸ O primeiro colégio foi fundado em 1543, em Goa, na Índia. O segundo, em 1544, em Gandia, na Espanha, sendo depois transformado em Universidade ou *Studium generale* em 1547. Em Messina, região da Sicília, em 1548, foi aberto o primeiro Colégio Clássico da Companhia de Jesus (Colégio Romano). No ano seguinte, na Espanha, foi fundado o Colégio de Palermo.

⁹ Inicialmente, o *Ratio* foi estruturado para os colégios jesuítas, depois, para os cursos superiores.

O *Ratio* “não é um tratado de pedagogia, não expõe sistemas nem discute princípios”, diz Franca (1952, p. 43), uma vez que, no século XVI, pouco se discutia sobre os fins e ideais educativos. A discussão sobre educação era dedicada à instrução daqueles que poderiam vir a governar ou ocupar posição de destaque no governo, mas “enquanto o mundo inteiro se preocupava somente com a classe privilegiada, e começava verdadeira floração de tratados sobre a educação de príncipes e de nobres”¹⁰, Juan Luis Vives, como Victor Garcia Hoz (1978, p. 56-57) afirma, principia a chamar a atenção “para a educação do povo, precisamente como contrapartida e complemento da educação aristocrática” (HOZ, 1978, p. 57).

Para Franca (1952),

os Estados [não] se esforçavam por converter a educação das massas em instrumento político. O alvo então visado era universal, a formação do homem perfeito, do bom cristão. Não se mirava, com a ação da escola, dar a consciência de cidadão de tal ou tal império ou de representante desta ou daquela raça predestinada. (FRANCA, 1952, p. 44)

De um lado, esse autor fala em formação do homem; de outro entende cidadania apenas como a “nacionalidade” de um indivíduo. Para ele, a finalidade do *Ratio*, era mais prática do que teórica, visando tão somente a formar o bom cristão.

No plano do *Ratio*, os cursos universitários visam diretamente à formação profissional e os cursos secundários visam a uma formação humanista. Desenvolver a arte da expressão e da linguagem era parte dessa formação humanista pleiteada pelo *Ratio* que, inclusive, lançava mão do teatro nos colégios secundários (FRANCA, 1952). Destacam-se no *Ratio* três importantes direções para seus colégios e universidades: administração, currículo e metodologia. Nele se encontram regras, métodos de ensino e de orientação para a organização do ensino, da sala de aula e do currículo que era organizado em três eixos: teológico, filosófico e humanista. Este último, no curso secundário, abrange cinco classes: retórica, humanidades, gramáticas superior, média e inferior. Essas classes eram caracterizadas por graus ou estágios de progresso e

representavam menos uma unidade de tempo (1 ano) do que uma determinada soma de conhecimentos adquiridos. Só podia ser promovido à classe superior o aluno que os houvesse assimilado integralmente. Por isso, na prática, o currículo dilatava-se muitas vezes por 6 e 7 anos; a última classe de gramática e, às vezes, a penúltima desdobravam-se em duas outras (FRANCA, 1952, p. 48).

¹⁰ Jacopo Sadoletto (1477-1547) e Juan Luis Vives, por exemplo, publicaram na década de 1530 suas principais obras em que tratavam da educação dos príncipes (Cf. SKINNER, 2009).

Essa organização apresenta uma característica em que a idade cronológica para organizar as classes de alunos não era preponderante, mas se observa uma organização por níveis de estudos. Em relação aos novos alunos, o código previa que não deveriam ser admitidos rapazes crescidos ou crianças muito novas. A exceção seria apenas para aqueles bem dotados. Qualquer candidato ao colégio fazia um trabalho escrito sobre um tema estipulado e se submetia às perguntas de um examinador que verificava o conhecimento do latim, os bons hábitos e a boa índole. Depois disso, o examinador determinaria em qual classe ele iniciaria os estudos¹¹. A promoção do aluno era anual, geral e solene, mas, mediante o parecer do professor, um aluno poderia ser promovido, em qualquer época do ano, se demonstrasse que faria maiores progressos na classe superior à sua¹².

O tempo para cada aluno demonstrar o conhecimento perfeito da classe em que estava cursando e ser promovido à classe superior era variável. Os exames¹³ escritos eram constituídos de um ou dois trabalhos de prosa. Nos dois ou três dias anteriores à prova, os professores anunciavam a matéria e as normas do exame. A matéria não podia ser longa, e a prova era distribuída tendo o acompanhamento de três examinadores. Os alunos eram organizados em pequenos grupos de três ou mais. Os examinadores verificavam a pauta do professor, as notas que foram atribuídas a cada aluno e se essas notas se aproximavam daquela do exame para verificar o progresso do aluno. O processo do exame¹⁴ se dava do seguinte modo:

primeiro, leia cada qual uma parte de sua composição, se se julgar conveniente, ordene-se-lhe, em seguida, que corrija os erros, dando a razão de cada um e indicando a regra violada. Aos gramáticos, proponha-se, depois, a versão imediata para o latim de um trecho vernáculo e a todos se interroguem as regras e outros assuntos estudados nas classes respectivas. Por último, se for necessário, exija-se uma explicação breve de um trecho dos livros explanados em aula. (FRANCA, 1952, p. 171).

Depois desse processo, os examinadores davam os votos para a composição escrita, a nota do professor e a prova oral. Os alunos que demonstravam menor êxito no exame eram enviados de novo à classe inferior, ou seja, eram reprovados. Ao Reitor, eram levados os nomes dos alunos que não demonstravam ter interesse ou aproveitamento na própria classe. O

¹¹ Esse processo de admissão não apresenta a mesma configuração dos “exames de admissão” que, no Brasil, regulavam a oferta pública de vagas escolares.

¹² A LDB vigente prevê algo parecido. Trata-se da possibilidade de reclassificação ou classificação do aluno mediante situações específicas. (Cf. Art. 23 da LDB 9394/96).

¹³ O *Ratio* utiliza o termo “exame” 44 vezes para explicar o processo de admissão de aluno ou de professor. O método dos jesuítas previa exames escritos e orais, exames internos e públicos. Aos sábados, eram realizadas as sabatinas. Também havia, periodicamente, disputas e emulações entre os alunos.

¹⁴ O processo de exame que está sendo analisado refere-se aos “Estudos inferiores” (ginasiais).

Reitor, então, comunicava aos pais ou tutores que era inútil a permanência dos alunos no colégio, ou seja, eram expulsos.

Depois dos exames, o resultado de cada aluno era apresentado a cada professor, mas mantido em segredo para os alunos até a leitura pública que seguia uma norma: “os que muito se distinguiram, entre os colegas, leiam-se em primeiro lugar como uma honra; na leitura dos outros, observe-se a ordem alfabética ou de promoção” (FRANCA, 1952, p. 172). Assim, dois grupos de alunos ficavam distintos: um grupo formado com alunos que obtiveram os melhores resultados e outro, com todos os outros.

A cada início de ano, o “Prefeito”¹⁵ recebia do professor uma pauta contendo o desempenho dos alunos classificados como “ótimos, bons, medíocres, duvidosos, insuficientes (para repetir o ano), etc., categorias que se poderão indicar por meio de números 1, 2, 3, 4, 5, 6” (FRANCA, 1952, p. 189). Essas categorias, representadas por números ou adjetivos, tinham como função informar o desempenho dos alunos no exame anual. Identificava-se, portanto, a classificação dos alunos conforme o desempenho, e este como condição para a promoção.

Além dos exames, os alunos eram estimulados a competir por prêmios públicos ou particulares que eram dados conforme o desempenho em prova escrita de concurso. Ela era organizada em vários dias: “um para a prosa latina, outro para a composição de versos, e outros dois para a prosa e a poesia grega.” (FRANCA, 1952, p. 179). A entrega dos prêmios era uma ocasião solene sendo distribuídos àqueles que escrevessem com melhor estilo. Se houvesse empate, o vencedor seria escolhido pelos acertos ortográficos e, se ainda persistisse o empate, seria vencedor aquele com melhor caligrafia. Mas, se em tudo fossem iguais, os prêmios seriam divididos, multiplicados ou sorteados (FRANCA, 1952).

O processo de avaliação pelas regras estabelecidas no *Ratio* revela-se meticuloso e moroso para sua aplicação a um número grande de alunos. Além disso, identifica-se que a avaliação para a promoção não era realizada pelo professor, mas por “examinadores”¹⁶ sendo um deles o próprio Prefeito, e outros dois, preferencialmente, não professores, mas obrigatoriamente “pessoas versadas nas boas letras” (FRANCA, 1952, p. 170). Nesse contexto, verifica-se, desde o século XVI, a presença de examinadores externos à escola, ou

¹⁵ O “Prefeito” tinha autoridade para organizar os estudos, orientar e dirigir as aulas, presidir os exames e ajudar os professores a escolherem as matérias para as disputas e provas. Era subordinado ao Reitor. Sua função assemelha-se ao do coordenador pedagógico da escola atual

¹⁶ No processo de promoção do aluno, os examinadores eram convidados que não pertenciam ao colégio. No processo de admissão, o examinador fazia parte do colégio.

seja, que não fazem parte da equipe escolar, mas que emitem julgamento sobre o desempenho dos alunos.

Não apenas a pedagogia jesuíta, mas também a comeniana previa o uso dos exames para verificar a aprendizagem do aluno e também para discipliná-lo. Para Comenius, o medo pode ser usado para manter os alunos atentos porque se o aluno compreender que o exame é “para valer”, ele se esforçará mais para os exames finais, como explica Cipriano C. Luckesi (1998). A pedagogia comeniana, entretanto, não se resume à prática de exames e de disciplinamento pelo medo. Comenius concebeu o estabelecimento escolar como uma oficina de homens e a ele se atribui a origem da escola moderna (ALVES, G., 2001). Para concebê-la, Comenius teve como modelo a organização da manufatura que

depois de ter-se apropriado da base técnica do artesanato, representava a sua superação, pois, através da divisão do trabalho, havia decomposto o todo do ofício medieval em suas operações constitutivas; ao mesmo tempo, especializara não só os artífices em uma ou poucas dessas operações, mas, até mesmo, os instrumentos de trabalho, que ganharam formas mais adequadas às operações nas quais eram utilizados. (ALVES, G., 2001, p. 82)

A manufatura foi, em certo sentido, a superação da técnica artesanal. Com ela foi elevada a produtividade, e o trabalho realizado pelo homem adquiriu um caráter social que o pôs em relações recíprocas com todos os outros homens. Ao ser elevada a produtividade, ocorreu um salto qualitativo, fundando, desse modo, as bases da produção capitalista (ALVES, G., 2001). O educador morávio pressupôs uma organização da escola e do ensino observando a fábrica e a natureza. Comenius, crente em Deus, diz que a tarefa de educar os jovens é uma empresa “muito séria e, assim como deve por todos ser desejada, também deve ser ponderada pelo juízo de todos, e todos em conjunto devem levá-la adiante, pois diz respeito à salvação comum do gênero humano” (ALVES, G., 2001, p. 14).

Ao compreender a educação dos jovens como responsabilidade de todos, Comenius idealiza uma organização para a escola e o ensino de forma que, não apenas os mais dotados, mas todos tenham uma instrução sólida. Assim, apresenta os princípios gerais para essa campanha espelhando nos processos da natureza e na organização manufatureira das fábricas. Em relação à natureza, observa o tempo e os fenômenos a ele relacionados. Para ele, as escolas precisam de “uma organização tal que corresponda exatamente à do relógio construído com técnica perfeita e decoração esplêndida.” (COMENIUS, 2002, p. 127). Comenius relaciona a formação do aluno e a organização da escola às estações do ano. Diz ele:

I – Deve-se dar início à formação do homem durante a idade primaveril, ou seja, durante a infância (de fato, a infância é o símbolo da primavera; a juventude, do verão; a virilidade, do outono; a velhice, do inverno).

II – As horas matinais são as mais propícias aos estudos (porque a manhã corresponde à primavera; o meio-dia, ao verão; a tarde, ao outono; a noite, ao inverno).

III – Tudo o que será aprendido deve ser disposto segundo a idade, para que nunca se ensine nada que não possa ser compreendido. (COMENIUS, 2002, p. 148)

Ensinar exige uma disposição bem “feita do tempo, das coisas e do método.” (COMENIUS, 2002, p. 127). Assim, com um olho na natureza, mas com outro na fábrica, Comenius prevê que tudo deve ser ensinado por meios adequados, no tempo ideal, na época certa. Os estudos das matérias devem ser sucessivos e ministrados por um professor para cada uma delas e, dessa forma, ocorrerá a consolidação da instrução. Para isso, os livros escolares

deverão ser redigidos para todas as escolas, segundo os nossos princípios de facilidade, solidez e brevidade, contendo tudo o que for necessário e de modo completo, sólido e preciso, de tal modo que possam ser uma imagem veracíssima do universo (que deverá ser pintada nas mentes dos alunos). Acima de tudo, desejo e solicito que os assuntos sejam expostos em linguagem familiar e comum, para permitir que os alunos entendam tudo espontaneamente, mesmo *sem mestre*. (COMENIUS, 2002, p. 217, grifos meus).

A admiração de Comenius e de Lutero pela prensa tipográfica era evidente. Para eles, ela forneceu a oportunidade de ensinar a mais pessoas. Comenius põe nos livros mais ênfase do que no professor e, ao fazê-lo, demonstra sua convicção de que um único professor pode ensinar, facilmente, uma centena de alunos. Diz ele:

não só afirmo que um único mestre pode ensinar centenas de alunos, como também reitero que assim é que deve ser, pois é de máxima utilidade tanto para quem ensina quanto para quem aprende. Quem ensina, sem dúvida, desenvolverá sua atividade com mais prazer quanto mais gente tiver diante de si [...]. Para os escolares o fato de serem muitos companheiros de trabalho, é útil, porque eles se estimularão e ajudarão mutuamente: de fato, nessa idade, o espírito de competição é muito desenvolvido. (COMENIUS, 2002, p. 209).

De acordo com G. Alves (2001), Comenius simplifica o trabalho didático para o aluno e para o professor e, com isso, desloca parte da ação do professor para o manual didático. Não se trata da desqualificação intencional do mestre, mas da urgência em instruir o maior número de pessoas, e esse aspecto está relacionado à necessidade do movimento protestante que defendia a leitura da Bíblia por qualquer pessoa. Em meados do Século XVI, a Igreja Católica considerava uma heresia a leitura bíblica pelos fiéis. Essa condição explica como os católicos

se “afastaram da alfabetização socializada, vendo a leitura como um agente desintegrador, e finalmente proibiram a leitura das Bíblias vernáculas, bem como as obras de escritores como Erasmo¹⁷” (POSTMAN, 1999, p. 52).

Com a prensa tipográfica, a Bíblia foi impressa em vários idiomas e, deixando de ser um segredo dos padres, pôde ser lida por quem soubesse ler. Dessa forma, a estratégia de Comenius se justificava, mas ele proibia a leitura de certos livros. Quer dizer, ler era preciso, mas não qualquer obra, pois “quanto menos os outros livros ocuparem os olhos tanto mais os didáticos ocuparão os espíritos.” (COMENIUS, 2002, p. 216). Para ele, constituía um erro permitir que os alunos lessem o maior número de livros, na escola ou fora dela, porque essas leituras provocariam distrações do espírito.

Um erro da escola apontado por Comenius refere-se à falta de planejamento e de um método para ensinar e de uma meta para alcançar. Afirma ele que poucos têm a coragem de dizer que conseguirá instruir uma criança até determinado ponto, em quanto tempo e de que modo. Afirma ele:

graças à disposição no número, na ordem e na medida de todos os elementos, eu contribuí para que cada um deles tenha um fim definido que deve ser atingido por meios apropriados e modos preestabelecidos; todos esses elementos são perfeitamente proporcionais entre si, e cada um deles está devidamente ligado ao seu correspondente, transmitindo-se a força de um para o outro segundo leis recíprocas. [...] tudo depende de uma única ordem. (COMENIUS, 2002, p. 127)

Faltava, portanto, estabelecer uma meta para cada ano, mês, dia e aula como também os caminhos para se chegar, infalivelmente, às metas propostas para a escola. Comenius (2002) percebia como essencial a definição do tempo, a organização do material pelo professor, o manual didático e a meta para cada classe. Esta era organizada pela idade cronológica e pela sucessão dos conteúdos, caracterizando-se, assim, a organização seriada, visto que terá sucesso “quem ensinar tudo de modo proporcional à capacidade dos alunos, que com o progresso da idade e dos estudos aumentará por si mesma.” (COMENIUS, 2002, p. 177). Desse modo, identifica-se, na pedagogia comeniana, a acepção de meta de aprendizagem com a determinação do tempo para o professor ensinar e para o aluno aprender.

Comenius tem em si a fé na perfectibilidade do homem como também “no poder da educação sobre o homem e a sociedade” como diz Jean-Baptiste Piobetta (1978, p. 118). O otimismo está na confiança sobre o poder da educação e sobre a juventude. Esta pode se

¹⁷ Postman (1999) refere-se a Erasmo, autor de “Colóquios” (1516) que aborda questões sexuais para os jovens e “Elogio da loucura (1509)”, um ensaio irônico e ambíguo sobre questões teológicas. Sobre a censura de outros livros pela Igreja e pelo Estado, consultar Horellou-Lafarge; Segré (2010, p. 58-63).

tornar uma sociedade de homens verdadeiros e sábios. Dessa maneira, Comenius prevê que os primeiros anos escolares da criança devem proporcionar uma educação geral. Isso era importante porque a criança poderia deixar a escola por algum motivo. Nessa preocupação, verifica-se que não era intenção permitir que a criança abandonasse seus estudos, mas caso isso ocorresse, ela já teria uma educação geral de acordo com o plano de Comenius.

Ensinar, para Comenius, seria um processo análogo ao da impressão de um livro. Assim como as folhas dos livros são enumeradas seguindo uma ordem, também os conhecimentos devem ser apresentados aos alunos de forma crescente. Assim como o papel deve estar preparado para receber a impressão, também o aluno deve ter sua atenção estimulada para reter aquilo que lhe foi ensinado como “as folhas impressas são expostas ao vento e ao sol para secar. Na escola, essa operação consistirá na repetição, nos exames e nas competições, até ficar claro que tudo está perfeitamente impresso nas mentes.” (COMENIUS, 2002, p. 369) Finalmente, para confirmar que tudo está na mais perfeita ordem, os inspetores da escola devem, por meio dos exames públicos, verificar o “aproveitamento de cada aluno, bem como a solidez e a coerência do conjunto: assim, todos poderão constatar que aprenderam tudo o que deveriam”. (COMENIUS, 2002, p. 369-370) Essa fase final equivale ao livro que, após impresso, é tornado público. Como são realizados esses exames públicos, não há uma completa descrição na Didática Magna. Por outro lado, infere-se que é uma certificação da aprendizagem dos alunos tornada pública para que todos saibam que o aluno recebeu uma sólida instrução.

Comenius também prevê uma “avaliação externa” sob a forma de inspeção. Esta seria realizada, na Academia e nas escolas de grau inferior, pelos legados do Rei e da República. Os inspetores tinham como função verificar o zelo dos docentes, bem como o mérito dos discentes. Os discentes cujo desempenho sobressaísse dos demais receberiam uma “coroa doutoral ou magistral, como reconhecimento público por sua virtude”. (COMENIUS, 2002, p. 357).

Na Academia, para examinar o mérito de cada um, os inspetores deviam fazer perguntas para verificar o aproveitamento, na teoria e na prática. Cada candidato à Academia tinha que ser arguido sobre assuntos diversos até que ficasse claro de que era “capaz de formular juízos racionais e bem fundamentados”. (COMENIUS, 2002, p. 358). Para ele, depois da avaliação pública, apenas à “fina flor” dos homens será reservada a Academia; “os outros deverão ocupar-se daquilo para que nasceram: agricultura, trabalhos mecânicos ou comércio” (COMENIUS, 2002, p. 354). Fina flor, para Comenius eram os esforçados, honestos e perspicazes, pois “pseudoestudiosos que esbanjam dinheiro e tempo no ócio e no

luxo” (COMENIUS, 2002, p. 355) são maus exemplos que podem influenciar os outros. Com a avaliação pública, as autoridades escolares também definiam, conforme as necessidades do Estado e da Igreja, quais estudos cada um deveria seguir.

Em relação às crianças menores, Comenius (2002) diz que é preciso utilizar meios melhores que o açoite e sugere palavras ásperas ou repreensões públicas ou, ao contrário, elogios. Também diz que a ironia pode estimular os alunos a se espelharem no sucesso dos outros. Competições semanais ou mensais entre os alunos também são úteis nesse propósito desde que “não sejam feitas apenas por brincadeiras ou divertimento, pois assim serão inúteis, enquanto o desejo do elogio ou o medo da reprovação e da derrota podem estimular a diligência”, adverte Comenius (2002, p. 313). O preceptor deve estar sempre presente, ora elogiando os mais capazes; ora repreendendo, publicamente, os negligentes. Todos saberiam, desse modo, o desempenho de cada aluno na escola.

Diante dos elementos que se apresentam na pedagogia comeniana, seu método tem como fim desenvolver três qualidades: “o intelecto, que observa e distingue as coisas; a vontade, que escolhe entre o útil e o nocivo; a memória, que acumula, para o futuro, todo o assimilado pelo intelecto e pela vontade”, como explica Piobetta (1978, p. 125). Por um lado, Comenius entende que todo homem tem em si os meios para se desenvolver; por outro, exige que a escola

seja dotada de todos os objetos necessários, sob a forma de modelos ou, quando menos, de imagens, e que os livros sejam ilustrados. Pede, além disso, [que] seja o aluno iniciado nas pesquisas pelo manejo de aparelhos, por visitas às oficinas e às fábricas e por excursões no campo. (PIOBETTA, 1978, p. 127-128).

Desse modo, a doutrina pedagógica de Comenius debruça-se sobre a organização do ensino, a estrutura da escola e também na forma como os alunos podem aprender. Comenius quer demonstrar

o modo certo e excelente para criar em todas as comunidades, cidades ou vilarejos de qualquer reino cristão escolas tais que a juventude dos dois sexos, sem excluir ninguém, possa receber uma formação em letras, ser aprimorada nos costumes, educada para a piedade e, assim, nos anos da primeira juventude, receba a instrução sobre tudo o que é da vida presente e futura, de maneira sintética, agradável e sólida. (COMENIUS, 2002, p. 11)

Esse método de “ensinar tudo a todos” (COMENIUS, 2002, p. 11) considera que a aprendizagem não deve vir como mera informação dada por outros, pois o “aluno deve aprender a examinar e a conhecer as coisas em si mesmas e, não, pelas observações que

outros teriam feito por ele”. (PIOBETTA, 1978, p. 127). Além disso, a cada fase escolar, ocorre um novo ponto de partida, mais profundo que o da fase anterior caracterizando uma progressão intelectual cada vez mais complexa, pois

o espírito compreende, mais tarde, os diversos princípios, e os compara; logo, da análise passa à crítica e ao juízo; depois, tendo escolhido entre seus conhecimentos, deles deduz as aplicações práticas e tem aberto à sua frente o domínio imenso das pesquisas originais. (PIOBETTA, 1978, p. 124)

Trata-se de uma questão de ordenar, medir e controlar todos os elementos e utilizar os melhores meios para atingir um fim preestabelecido, assim como os modos de alcançá-lo. A pedagogia comeniana idealiza uma organização do tempo, dos conteúdos e da escola. Para Piobetta (1978), nessa estrutura, encontra-se o princípio cartesiano não porque Comenius se apoiou no método de Descartes, mas porque ambos estavam meditando sobre o estabelecimento de uma ciência universal que todos pudessem se apropriar. Descartes dedica-se a elaborar um método de investigação guiado pela razão e Comenius, a condensar conhecimentos universais em seus princípios essenciais (PIOBETTA, 1978).

A análise das pedagogias jesuíta e comeniana revela que o processo de exame final, para eles, era uma verificação da aprendizagem dos alunos necessária para ser tornada pública, e isso era uma honra perante a sociedade. Em relação aos exames, conforme verificado na *Didática Magna* e no *Ratio*, a utilização de valores numéricos para definir o desempenho dos alunos nos exames escritos ou orais não se apresenta com clareza, mas identifica-se o uso de conceitos subjetivos, tais como “ótimo, bom, medíocre, duvidoso e insuficiente” na pedagogia jesuíta. Das cinco categorias de desempenho, apenas o conceito “insuficiente” era aplicado aos alunos reprovados, pois até os medíocres e os duvidosos eram promovidos. Os números de 1 a 6 são apenas uma equivalência das categorias anteriores. Não há indícios, nessa regra, da utilização de números decimais para determinar, com exatidão, o desempenho do aluno. Também não é possível afirmar que todos os alunos conseguiram o êxito esperado pelo *Ratio*. Pierre Mesnard (1978) relata que, durante uma inspeção, em 1692, feita pelo Prefeito de Caen, metade dos alunos do terceiro ano que foram examinados não sabia grego, nem se interessava pela literatura antiga. Para os jesuítas, isso, além de ser uma situação escandalosa, era um grande problema a resolver na medida em que era preciso formar alunos que tivessem condições de se formarem mestres. Configurava-se um problema porque os mestres não haviam conseguido ensinar a esses alunos. Nesse sentido, os jesuítas já demonstravam a preocupação com a formação do docente que, inclusive, era bem longa.

Quanto à Didática Magna não foi apresentada nenhuma categoria para atribuir desempenho ou classificação de alunos, como também não há evidências de que Comenius previa a exclusão de alunos, pois sua intenção era desenvolver a “arte universal de ensinar tudo a todos” (2002, p. 11). Não se pode generalizar que não havia reprovação ou alguma forma de definir o desempenho do aluno, mas é possível afirmar que Comenius tinha fé e otimismo em sua proposta e que, possivelmente, não previa a possibilidade de um aluno não conseguir aprender com a utilização de seu plano. Além disso, julgava que se os primeiros anos escolares fornecessem uma educação geral, ela seria, pelo menos, suficiente se alguma criança abandonasse a escola.

Por outro lado, em relação ao ingresso de um aluno na Academia, Comenius esperava que apenas os melhores alunos fossem a ela destinados. Para ele, era uma questão de utilizar racionalmente os recursos gastos com a educação do aluno. Por isso, a avaliação pública devia, observando a inclinação natural de cada um, direcionar o aluno à teologia, à política ou à medicina conforme as necessidades do Estado e da Igreja.

A partir das considerações apresentadas em relação às pedagogias comeniana e jesuíta, a prática de exames por elas utilizada indica a origem da instituição dos exames nos estabelecimentos escolares. Essa prática de aferição das informações que o aluno conseguiu memorizar produz consequências diretas ao sujeito que a ela é submetido, como afirma Luckesi (1998). Primeiro, porque o foco no exame não auxilia a aprendizagem do aluno, portanto, pedagogicamente, mostra-se incoerente. Segundo, porque colabora para o desenvolvimento de personalidades submissas o que dificulta o desenvolvimento da autonomia e do autoconceito do sujeito. Terceiro, porque promove com eficácia a seleção de alguns com a exclusão de muitos. Em qualquer desses sentidos, a avaliação realizada pelo mero exame, ou seja, pela mensuração, articula-se com a reprovação escolar. Esta deve ser superada, pois mantê-la significa renunciar à educação porque “a escola não existe para ensinar para a maioria, mas para ensinar para todos e para *cada um*. É como indivíduo que cada um tem *direitos*, não como elemento de uma massa”, como afirma Paro (2003, p. 159, grifos no original).

A prática dos exames surge nos séculos XVI e XVII e ainda que sob outras formas, perdura até hoje (LUCKESI, 1998). A história da escola revela que a prática do exame tornou-se um instrumento para classificar, selecionar, comparar e excluir. Nesse sentido específico, a avaliação é um processo de certificação, assume ares de auditoria. Isso ocorre, especialmente, a partir do século XVIII e ficará mais evidente a partir do século XIX quando a discussão sobre a educação como direito começa a ser mais bem delineada e se tem a

expansão da escola pública. Os exames de seleção para ingresso e de final de ano muito contribuíram para a regulação dessa expansão. No início do século XX, as teorias da avaliação são impulsionadas com o movimento behaviorista e com os princípios da “administração científica”, desse modo, com nova roupagem, os números parecem poder explicar tudo tal como acreditava Pitágoras.

Michel Foucault (2009) identifica na pedagogia do exame a função de controlar e disciplinar¹⁸. Christian Baudelot e Roger Establet (1994), por outro lado, vão explicar que o exame dará permissão para entrar na escola como também para nela permanecer. O êxito supremo será no exame final que garantirá a certificação dos estudos perante a sociedade. O certificado de conclusão de curso é, portanto, o reconhecimento público do mérito do indivíduo. Nesse contexto, pode-se dizer que o exame nas escolas regulou as vagas escolares à educação desde o acesso até sua terminalidade, ou seja, a certificação final ou o diploma. Nesse sentido, colaborou para a formação de um sistema dual em que a educação é “uma aprendizagem reservada a uma minoria de eleitos” e “que outorga privilégios de uma posição social relevante e de retribuições econômicas, de acordo com o nível de educação alcançado” (ESTEVE, 2004, p. 24).

Luckesi (1998) e Paro (2003) rejeitam a concepção de avaliação como aferição de informações que foram memorizadas. Eles explicam que avaliação não pode ter como propósito provar a incompetência do aluno e, por ela (a prova), justificar a reprovação. Esta, diz Paro (2003), demonstra mesmo é a incompetência da escola em realizar sua função: educar as gerações mais novas. Por outro lado, essa inabilidade não é reconhecida pelo senso comum que, equivocadamente, identifica na reprovação um *controle* de qualidade.

4.3 O exame para a certificação dos estudos e a avaliação sistêmica para a certificação da qualidade

No século XVI, os humanistas foram adquirindo maior influência junto aos monarcas o que provocou uma revolução na teoria e nas práticas educativas. O currículo ideal passou a

¹⁸ O espanhol Juan Luis Vives, em 1531, escreveu um “Tratado de ensino” em que fazia alusão à avaliação dos alunos a fim de medir o progresso de cada um. O estudo de Foucault (2009) apoia-se, principalmente, no regimento e na organização das escolas cristãs fundadas por João Batista de La Salle, no final do século XVII, para analisar a prática do exame. Mas os exames escolares já estavam previstos por Vives e pelos jesuítas um século antes daquele analisado por Foucault (2009).

incluir a formação *litterare humaniores* como condição indispensável para a vida pública, pois “chegara a hora de reconhecer que a força das armas cedera muito de seu lugar, na sociedade em que viviam, à força da argumentação.” (SKINNER, 2009, p. 261). A formação pelo conhecimento, e menos pelas armas, tornou-se uma necessidade para a aristocracia. Os nobres deviam se empenhar nessa formação porque “os filhos dos pobres e mesquinhos’, que haviam dominado o novo saber” (SKINNER, 2009, p. 261, grifos no original), poderiam suplantam a supremacia tradicional dos nobres. Nesse contexto,

a lição foi rapidamente aprendida: na segunda metade do século XVI, filhos da nobreza começaram a lotar as universidades do Norte da Europa; à medida que se instruíam, ia ficando mais plausível proclamar que a virtude e a *vera nobilitas* se encontravam em sua forma mais elevada na aristocracia tradicional; e isso, por sua vez, contribuiu para assegurar que a ameaça posta à estrutura vigente de classes pelo renascimento do saber tinha sido, em boa medida, neutralizada. (SKINNER, 2009, p. 262)

Antes disso, a nobreza se preocupava com os prazeres da guerra ou do amor. Franca (1952, p. 66) considera que foram os processos utilizados pelos padres para ensinar que fez a nobreza despertar para a “cultura intelectual e a glória das letras.” Skinner (2009), por outro lado, tem outra leitura dessa questão. Ele explica a lealdade dos humanistas às tradicionais classes dominantes da seguinte forma:

tendo admitido que o governo deve ficar nas mãos de quem tem a maior virtude, e tendo afirmado que a máxima virtude reside nos nobres e nos fidalgos, disso extraem agora a conclusão óbvia e conveniente: a fim de se conservar a forma mais bem organizada de sociedade política, não devemos mexer nas distinções sociais existentes, mas, ao contrário, temos de conservá-las o melhor possível. (SKINNER, 2009, p. 257)

Dessa maneira, a educação como fator de distinção de classes e de conservação do poder começa a fazer sentido para a aristocracia, na segunda metade do século XVI e, para as famílias burguesas, a partir do século XVIII. O processo de avaliação por meio do exame, da prova, com a ascensão da sociedade burguesa, torna-se uma forma de classificar para selecionar, pois essa sociedade revela motivos para isso.

A Igreja Católica, de sua parte, não tinha interesse na alfabetização de todos os fiéis e, sendo assim, não reivindicava educação pública junto aos governantes. Comenius, por sua vez, buscava métodos sistematizados a fim de que os alunos tivessem alguma formação. Os protestantes lutavam pela alfabetização do maior número de pessoas, portanto não tinham motivações para excluir os alunos fazendo um peneiramento, por meio dos exames, para

identificar os melhores. Os exames eram previstos, mas não com a clara intenção de restringir o acesso à escola. Quando o aluno não aprendia, Comenius atribuía a responsabilidade do fracasso à escola, aos métodos usados e ao professor. Diz ele: “para ensinar não se deve aplicar nenhuma chicotada (se não se aprende, *a culpa é só do preceptor*, que não consegue ou não quer tornar o aluno dócil)” (COMENIUS, 2002, p. 179, grifos meus).

Entretanto, quando a sociedade burguesa consolida sua influência, desenvolve-se a ideia de que a responsabilidade pelo fracasso escolar¹⁹ é do aluno. Que falta ao indivíduo vontade própria e desejo de vencer. Será o aluno que, mesmo tendo os recursos à sua disposição, ou seja, a escola e o professor, ainda assim não consegue ter êxito, portanto, uma concepção de educação diferente daquela defendida por Comenius. Enquanto este quer uma maneira racional para formar mais pessoas, a ideologia burguesa quer formar apenas uma parte da população, mas quer dar a ideia de que está fornecendo a todos igual oportunidade de formação pela escola. Ariès (1981) confirma que

as escolas de caridade do século XVII, fundadas para os pobres, atraíam também as crianças ricas. Mas a partir do século XVIII, as famílias burguesas não aceitaram mais essa mistura, e retiraram suas crianças daquilo que se tornaria um sistema de ensino primário popular, para colocá-las nas pensões ou nas classes elementares dos colégios, cujo monopólio conquistaram. (ARIÈS, 1981, p. 195-196).

Foucault (2009), referindo-se ao método jesuíta, diz que as disputas (justas) foram substituídas por uma comparação perpétua de um com todos os outros. Nas disputas públicas ou privadas, os alunos, ora individualmente, ora em grupos, defrontavam forças sobre alguma matéria. Mas, em vez disso,

os Irmãos das Escolas Cristãs queriam que seus alunos fizessem provas de classificação todos os dias da semana: o primeiro dia para a ortografia, o segundo para a aritmética, o terceiro para o catecismo da manhã, e de tarde para a caligrafia, etc. Além disso, devia haver uma prova todo mês para designar os que merecessem ser submetidos ao exame do inspetor. (FOUCAULT, 2009, p. 178-179)

Essa situação ocorreu nos estabelecimentos dos Irmãos das Escolas Cristãs, instituídos no século XVII. Para Foucault (2009), o exame se tornou uma forma de controle que disciplina, normaliza e estabelece hierarquias e a escola, uma organização que segue o modelo do exército realizando o adestramento do corpo com o controle do comportamento. De fato era mesmo, pois essas escolas, embora gratuitas, estavam, por um meio torto, tentando

¹⁹ Para Bernard Charlot (2000), o “‘fracasso escolar’ não existe; o que existe são alunos fracassados, situações de fracasso, histórias escolares que terminam mal.” (p. 16).

combater o luteranismo e fazer com que as crianças e os jovens se espelhassem na ideologia católica que pregava a submissão, a caridade e a pobreza. Por outro lado, é preciso ter clareza de que esse empreendimento era, por si mesmo, limitado porque não havia escolas para toda a população (Cf. ALVES, G., 2001, p. 49-128). Dada essa limitação, o controle e o disciplinamento das crianças e dos jovens por meio do exame, tal como Foucault (2009) examina, ocorrem nos lugares (aldeias e cidades) em que havia escolas. Outras instituições como a prisão, o convento, o seminário ou o manicômio também poderiam realizar tal vigilância, mas essas instituições não fazem parte da discussão deste trabalho.

Foucault (2009) faz uma distinção entre prova e exame. Para ele, a prova valida uma aptidão adquirida, mas o exame é um ritual permanente, em que a troca de saberes é constante. Por ele, o professor conhece o aluno e também por meio dele o aluno não se iguala ao mestre, não tem o mesmo saber do mestre. O exame, nas escolas,

não se contenta em sancionar um aprendizado; é um de seus fatores permanentes; sustenta-o segundo um ritual de poder constantemente renovado. O exame permite ao mestre, ao mesmo tempo em que transmite seu saber, levantar um campo de conhecimentos sobre seus alunos. Enquanto que a prova com que terminava um aprendizado na tradição corporativa validava uma aptidão adquirida – a “obra-prima” autenticava uma transmissão já feita – o exame é na escola uma verdadeira e constante troca de saberes: garante a passagem dos conhecimentos do mestre ao aluno, mas retira do aluno um saber destinado e reservado ao mestre. (FOUCAULT, 2009, p. 179)

O exame constitui-se em um poder disciplinar invisível, vigia e registra, por escrito, a vida de cada um. O registro fornece informações precisas do aluno, seu progresso, seu comportamento, identificando, assim, elementos que distinguem o indivíduo do coletivo. Os resultados obtidos com os processos dos exames

são acompanhados imediatamente de um sistema de registro intenso e de acumulação documental. Um “poder de escrita” é constituído como uma peça essencial nas engrenagens da disciplina. Em muitos pontos, modela-se pelos métodos tradicionais da documentação administrativa. (FOUCAULT, 2009, p. 179)

Surge o problema de caracterizar cada aluno segundo suas aptidões, seu nível e capacidade. Com o registro escolar, ocorre o que Foucault (2009, p. 181) chama de “‘formalização’ do individual dentro de relações do poder.” A fim de estabelecer comparações e categorias, surge a necessidade de estabelecer notas para os escolares. A partir do século XVIII, cada aluno torna-se um caso,

um indivíduo tal como pode ser descrito, mensurado, medido, comparado a outros e isso em sua própria individualidade; e também o indivíduo tem que ser treinado ou retreinado, tem que ser classificado, normalizado, excluído, etc. (FOUCAULT, 2009, p. 183).

O exame torna-se um instrumento burocrático, racional e técnico que tornará possível descrever cada indivíduo, assim como grupos para comparação. Trata-se, como diz Foucault (2009, p. 183), de “uma nova modalidade de poder em que cada um recebe como *status* sua própria individualidade, e onde está estatutariamente ligado aos traços, às medidas, aos desvios, às ‘notas’ que o caracterizam e fazem dele, qualquer modo, um ‘caso’”.

Nesse processo, a norma tornou-se referência, a medida passou a designar o *status*, o homem tornou-se mensurável quando as ciências, em certo sentido, assim o permitiram. Henri Piéron (1966) diz que exames e concursos se tornaram constantes quando Napoleão instituiu, em 1808, os exames universitários. Ele também exigiu diplomas “para os diferentes níveis: diplomas, *bac*²⁰, licenciatura e doutoramento” (PIÉRON, 1966, p. 10) e forçou a instituição das notas numéricas nas escolas francesas (informação verbal)²¹ da mesma forma que também as obrigou a ensinarem o sistema de pesos e medidas francês. A associação das notas aos exames, e estes como uma certificação do nível²² de aprendizado, constituiu o que Baudelot e Establet (1994) chamaram de “organizador social”.

Na escola, por mais que se tente fazer do exame um instrumento objetivo e universal, ele nunca será eficiente naquilo que pretende estabelecer: uma medida-padrão porque os objetos que ela pretende medir são continuamente modificados. Mas, ao regular o *baccalauréat*, ele se tornou o “protótipo dos exames” e estendeu, para os outros estabelecimentos escolares (secundários e primários), um projeto educativo conduzido para o êxito nos exames criando, assim, as condições objetivas para a standardização da educação. Para Baudelot e Establet (1994, p. 134), o *baccalauréat* se tornou o “primeiro diploma da burocracia moderna: confere à metáfora do nível uma consistência institucional.” A norma, então, assume uma forma. Confrontam-se o individual e o coletivo; o sujeito e a instituição escolar. Essa condição rompe com as tradições anteriores e identifica que

a passagem de um sistema de exame normalizado, a partir das reformas de 1808, foi vivida pelos contemporâneos como uma ruptura com um antigo regime de

²⁰ Abreviatura de *baccalauréat*; corresponde aos dois últimos anos do ensino secundário, preparação para a universidade. (PIÉRON, 1966)

²¹ Informado por Guy Berger em palestra realizada durante o curso “Avaliação: perspectivas para um debate em torno da escola pública”, em 19 de maio de 2010.

²² Nível, nesse caso, não se relaciona com o conceito científico de medida como um protocolo indiscutível, mas com a passagem para um nível superior de estudos.

privilégios e de facilidades e como um acesso a uma ética da tarefa. (BAUDELLOT; ESTABLET, 1994, p. 137)

Assim, a normalização pelo exame, na educação, e a padronização do sistema de medidas, na ciência (e, posteriormente, na indústria), serviram para desvincular as normas e leis do Antigo Regime. Ocorre, então, um movimento de normalização, um esforço social organizado que impõe, direta e indiretamente, à escola “a imposição do francês nacional, a introdução do sistema métrico, a estandardização de pesos e medidas, o ‘urbanismo de regularização’” (BAUDELLOT; ESTABLET, 1994, p. 131) colaborando, para isso, a expansão da imprensa. Concomitantemente a língua materna tornou-se um fator relevante no desenvolvimento do nacionalismo e por isso a gramática nas escolas assumiu uma importância sem igual. Para afirmar a língua materna como signo de um estado nacional, tornou-se necessária a sua normalização, a sua padronização (HORELLOU-LAFARGE; SEGRÉ, 2010). O uso incorreto da ortografia e da gramática são elementos que desqualificam um texto e seu autor. Em pareceres sobre estudantes franceses, no ano de 1820, já se encontram críticas sobre esses aspectos e que podem ser identificadas nas duas citações a seguir:

Temos de confessar que recebemos algumas vezes cartas ou reclamações de indivíduos titulares deste grau (o *baccalauréat*) e cujo estilo e ortografia evidenciavam uma vergonhosa ignorância. (Cuvier, presidente da Comissão da Instrução Pública, 1820); (apud BAUDELLOT; ESTABLET, 1994, p. 18).

Cem anos depois...

Debilidade dos estudos no segundo ciclo... a ignorância cada vez maior da ortografia, a negligência da expressão, a preguiça da mente para analisar e desenvolver ideias, para seguir um raciocínio. (Gendarme Bevette, inspetor de academia em Paris, relatório de 1920) (apud BAUDELLOT; ESTABLET, 1994, p. 16).

Essas passagens demonstram que as críticas são as mesmas que muitos educadores, ainda hoje, fazem aos alunos. Ao que parece, a escola e muitos professores não mudaram suas concepções sobre educação ou sobre como o aluno aprende. Como vimos nas citações anteriores, alunos chegaram às universidades apresentando dificuldades quanto ao uso da norma culta da língua materna (BAUDELLOT; ESTABLET, 1994). Tal situação revela que a prática de selecionar por meio dos exames não foi eficiente para impedir tal ocorrência como

argumentam os defensores da reprovação na escola pública. Com anos separam essas lamentações e revelam que as dificuldades de formação dos alunos são muito próximas e que a estrutura da escola resiste às mudanças.

Situação similar àquelas das citações ocorre também neste século. No Brasil, por exemplo, faculdades particulares têm oferecido cursos de nivelamento²³ em português, matemática, química e física para alunos calouros como forma de minimizar suas dificuldades durante a graduação. Ledo engano considerar que esse aspecto ocorre apenas com o conjunto de faculdades particulares que, majoritariamente, atendem a alunos de classes mais baixas. Algumas faculdades públicas também têm oferecido cursos de nivelamento para os calouros dos cursos das áreas de exatas alegando que precisam melhorar o nível de conhecimento em matemática básica e cálculo.

Contrapondo as duas situações, a faculdade pública parece receber alunos com mais dificuldades em conteúdos de matemática, física e química enquanto as faculdades particulares, além desses conteúdos, incluem a língua portuguesa. Aspectos como esses fazem parte dos elementos que, comumente, são apresentados para demonstrar que a qualidade da educação caiu e também para justificar o monitoramento dos sistemas de ensino público por meio das avaliações em larga escala. Como vimos, no capítulo três, o desenvolvimento de um sistema de medidas teve um papel fundamental para as ciências porque, por meio delas, tornava-se possível definir protocolos de pesquisa e, ao fazê-lo, essa pesquisa poderia ser reproduzida por outros pesquisadores. Na educação, porém, a noção de nível como medida tornou-se uma metáfora infeliz, pois tornou-se “um organizador social no qual se exprime, com força e simplicidade, o plano da sociedade que se quer construir.” (BAUDELLOT; ESTABLET, 1994, p. 143). No Brasil, os exames de seleção instituídos durante o Governo Vargas tiveram, claramente, essa função de controle social conforme indica os estudos de Maria Angélica Pedra Minhoto (2008).

A partir dos elementos apresentados, observa-se que a pedagogia do exame fez as escolas aumentarem o tempo e o esforço para verificar o rendimento dos alunos por meio da mensuração e do registro das notas. Estas, na escola que se atém ao processo de avaliação como aferidor de conteúdos que foram memorizados pelos alunos, têm como função fornecer um valor numérico como se esse fosse algo mais concreto e objetivo. Essa característica seria uma tentativa de superar uma interpretação subjetiva do avaliador ao expressar valores, tais

²³ São cursos gratuitos que as instituições oferecem aos alunos a fim de melhorar seus conhecimentos em determinados conteúdos essenciais à graduação. A finalidade do curso de nivelamento é diminuir a evasão dos alunos nos cursos de graduação.

como “ótimo”, “bom”, “satisfatório”, “regular” e tantos outros. Transformar o desempenho dos alunos em notas numéricas significa situar cada desempenho a partir de uma série de números em que há um grau mínimo e um máximo. A ideia de uma série numérica tem por finalidade identificar a relação do objeto ou do sujeito avaliado dentro de uma série de objetos ou de indivíduos como explica Richard H. Lindeman (1972). O número fornece a ideia de que a avaliação tornou-se “concreta”, quase que palpável e que todos que a analisarem, possivelmente, farão a mesma interpretação. Definir o desempenho do aluno como “bom” ou “regular” seria algo “abstrato”. Nesse contexto, a série numérica parece ser mais objetiva na medida em que utiliza, se necessário, números decimais para identificar com a maior exatidão possível o desempenho de um aluno em relação ao grupo ou de um grupo em relação a outros. Esses aspectos, diz N. Machado (2001), fazem parte de diferentes momentos da história do pensamento científico pelo qual se tenta tornar o mundo inteligível a partir de uma concepção extrema de cunho pitagórico-platônico que faz uso dos números para explicar todos os fenômenos e atividades humanas.

Esse movimento de controlar e buscar uma suposta exatidão em relação ao desempenho dos alunos está sendo sugerida nos índices de qualidade para a escola pública tão em voga nos últimos anos. Um dos problemas em relação a esses indicadores está no fato de que, ao fornecer um valor numérico ao observador leigo, este pode inferir que os objetivos da avaliação em larga escala são os mesmos daqueles que o professor realiza na gestão da sala. Essa interpretação é muito provável principalmente porque esse observador já foi submetido à prática de exames em sua vida escolar, assim como o professor que resiste à superação da reprovação escolar, aspecto identificado por Paro (2003a). Essa ideia também parece presente quando a SEE/SP, antes da implantação do Idesp, determinou que o rendimento escolar do aluno deve ser numérico (entre 1 a 10) para facilitar a interpretação dos resultados pelos pais, como será apresentado a seguir.

4.4 A padronização do registro do rendimento escolar na rede pública paulista

Antes mesmo de lançar o Idesp, uma das primeiras modificações que a SEE/SP fez em suas escolas visando a oferecer informações aos pais sobre seus filhos foi alterar a forma de registro do rendimento escolar de toda a rede, publicando a Resolução SE – 61, de 24 de setembro de 2007. Antes dessa alteração, as escolas podiam definir, em seus projetos

pedagógicos, a forma de registros de frequência e rendimento escolar de seus alunos. Muitas escolas utilizavam números enquanto outras preferiam conceitos como letras (A, B, C, D, E) ou outras formas.

A SEE/SP exigiu a padronização da forma de registro, bem como passou a oferecer, a partir de 2008, o “Boletim do Aluno”, pela internet, para os pais acompanharem a frequência e o rendimento escolar dos filhos. Entretanto a maioria das escolas já oferecia e ainda oferece aos pais essas informações em um “boletim do aluno” por elas desenvolvido. Normalmente esse formulário é preenchido à mão pelo professor e entregue durante as reuniões de pais. Estes e qualquer observador da escola pública podem ser iludidos de que a escola pública está sendo modernizada com a informatização de tais dados.

Apesar dessa modernização, os registros de frequência e rendimento dos alunos continuam sendo realizados manualmente em diários de classe próprios para isso, assim como os históricos escolares dos alunos. Na prática, a escola realiza um duplo registro dos dados dos alunos. Um para ser mantido na escola e outro, em meio digital, para que a SEE/SP possa disponibilizar a informação para os pais. Para emitir um histórico escolar para qualquer aluno, a escola, obrigatoriamente, informa os dados que estão registrados no diário de classe e não aqueles inseridos no banco de dados da SEE/SP. Além disso, normalmente, a consolidação dos dados dos alunos, no meio digital, ocorre depois que a escola insere os valores de todos os alunos. Se uma nota de um único aluno não for informada, os dados de todos os outros ficam indisponíveis. Consequentemente, os pais têm acesso ao rendimento escolar dos filhos de forma muito mais rápida comparecendo à reunião de pais ou entrando em contato com a escola do que consultando o “Boletim do aluno”, pela internet.

A alteração da forma de registro do rendimento escolar dos alunos não atinge, portanto, o objetivo proposto pela SEE/SP que seria o de estabelecer um canal de comunicação entre a escola e os pais oferecendo o acesso a essas informações por meio da internet. Três aspectos devem ser questionados com essa alteração. Primeiro, a forma de registro continua a constar no projeto pedagógico, mas deixa de ser decidida pela escola. Segundo, a SEE/SP inseriu mais uma rotina burocrática para a escola pública: a de alimentar um sistema de dados que não são utilizados para o histórico escolar do aluno. Terceiro, a SEE/SP realizou uma alteração para facilitar a construção de um sistema de informações para os pais decidindo-se pelo registro numérico que parece mais um resgate ao passado escolar em que as notas certificavam o aprendizado e pareciam demonstrar a eficiência da escola.

Naquela escola tradicional, as notas também evidenciavam as reprovações dos escolares porque, seja conceito, seja valor numérico, as instituições escolares reprovavam

alunos que não conseguiam o mínimo de aproveitamento exigido. A utilização de números, letras ou qualquer outra forma de registro de rendimento conceito não impede que a cultura da reprovação estabeleça critérios de equivalência entre números e essas outras formas de conceitos. A SEE/SP pode ter tido o entendimento de que expressar o desempenho dos alunos em valores numéricos facilitariam a interpretação dos pais quanto ao rendimento escolar dos filhos porque se um aluno obtém 4 em uma escala de 10, fica evidente que ele está abaixo do valor que foi estipulado como mínimo a ser alcançado, ou seja, 5. Se um aluno obtém 10 e outro, 9, a classificação é mais “precisa”. Mas se dois ou mais alunos obtêm “A” estão “tecnicamente empatados”.

4.5 Ciclos e avaliação

A avaliação engloba subáreas das quais se destacam: a avaliação do desempenho do aluno, realizada pelo professor; a avaliação institucional, realizada pela escola e a avaliação pelos sistemas de ensino, também conhecida, como avaliação em larga escala. Luckesi (1998) afirma que a avaliação apresenta três aspectos fundamentais: emite um juízo de valor; formula um julgamento baseado nos caracteres da realidade, ou seja, do objeto da avaliação, e por fim conduz a uma tomada de decisão. Esses aspectos direcionam o processo de avaliação. No contexto da avaliação em larga escala, os resultados permitem analisar dados estatísticos e a interpretação desses dados pode conduzir a tomadas de decisão. Estas podem ser concretizadas por meio de políticas públicas para a educação. Por outro lado, a avaliação em larga escala também avalia os efeitos das políticas educacionais atuais e anteriores direcionadas à escola pública.

Sobre o rendimento escolar, encontra-se, na LDB 9394/96, que a avaliação do aluno deve ser contínua e cumulativa. Essa lei preconiza que os aspectos qualitativos devem prevalecer sobre os quantitativos, e os resultados ao longo do período devem prevalecer sobre aqueles obtidos nas provas finais. As escolas podem, a partir dessa legislação, organizar-se em ciclos ou em séries, e aquelas que mantiverem a seriação podem oferecer a progressão parcial. Jefferson Mainardes (2001, p. 35) diz que a ideia da promoção automática aparece no início do século XX e que, no Brasil, as primeiras experiências surgem no final dos anos 1960. Segundo ele:

as principais foram realizadas no Estado de São Paulo (Organização em níveis, de 1968 a 1972), no Estado de Santa Catarina (Sistema de Avanços Progressivos, de 1970 a 1984), no Estado do Rio de Janeiro (Bloco Único, de 1979 a 1984). Na década de 80, diversos Estados implantaram o Ciclo Básico de Alfabetização – CBA (São Paulo, em 1985; Minas Gerais, em 1985; Paraná e Goiás, em 1988), acrescentando a essa proposta, outras medidas administrativas e pedagógicas. (MAINARDES, 2001, p. 35)

Não se tem a intenção de explorar os pressupostos da organização em ciclos. Mas interessa, neste momento, identificar dois discursos a partir da legislação educacional: um pedagógico e outro político. A interpretação sob a perspectiva da Pedagogia nos leva a inferir que o rendimento escolar observado por meio de provas e outros instrumentos é uma das variáveis existentes na vida do aluno. Dessa maneira, não deve ser considerada como o único determinante na vida escolar do aluno.

A intenção, sob a perspectiva da Pedagogia, em organizar a escola em ciclos e permitir a progressão continuada, é essencialmente democrática. Para Márcia Aparecida Jacomini (2010, p. 22), “as propostas de organização em ciclos surgiram da necessidade de se buscarem alternativas para enfrentar os altos índices de reprovação e evasão escolares e construir uma escola menos seletiva e excludente”, assim parte da ideia de que a escola deve oferecer as condições básicas e o tempo necessário para o aluno aprender. Trata-se, nesse entendimento, de um mecanismo estratégico de democratização do ensino porque não tem a intenção de comparar nem gerar competição entre os alunos. Não tem a intenção de padronizar rendimentos, mas de respeitar o princípio da individualidade dos alunos.

Dessa forma, a avaliação, em um sistema de ciclos, deve ser permanente. A avaliação é uma das concepções que necessita romper com aquela concepção conservadora, em que a reprovação era um mecanismo de peneiramento na escola organizada em séries (MAINARDES, 2001). No modelo seriado, o rendimento escolar é, certamente, uma variável determinante porque o aluno, obrigatoriamente, tem que demonstrar seu desempenho escolar por meio de provas e exames que são aplicados pelos professores. As provas, nesse caso, servem mais ao controle do desempenho e menos para avaliar as dificuldades do aluno. O foco nesse modelo de avaliação se torna o disciplinamento e não a investigação das dificuldades do aluno. Essa avaliação deixa de ser pedagógica, não constitui um diálogo entre aluno e professor e se torna burocrática e disciplinadora. O que se questiona sobre esse modelo de aferição é que, no final das contas, concretiza-se uma espécie de “normalização” do processo da vida acadêmica do aluno. O aluno precisa demonstrar que aprendeu determinados conteúdos e que aprendeu o mínimo exigido para ser promovido e poder continuar ou concluir seus estudos. A avaliação, quando utilizada apenas para medir o

desempenho dos alunos e estabelecer comparações, caracteriza-se como classificatória, tornando-se, por conseguinte, excludente. Deixa de ser instrumento, para se tornar um fim cujo propósito é, simplesmente, tornar concreta uma medida de juízo, de valor.

Quanto à interpretação política, refere-se ao fato de que o Estado, ao incentivar a implantação dos ciclos nas escolas, não ofereceu a elas ou à população a reflexão e o apoio que se faziam necessários para o êxito da nova organização da vida escolar dos alunos. Trata-se da implantação de um sistema de “ciclos” que contraria seus princípios porque, nas palavras de Paro (2010), na prática, ainda vigora, com raras exceções, a organização em séries. Esse modo absurdo de entender o sistema de ciclos revela que

o mero interesse em maquiar estatísticas e em parecer democrático diante dos eleitores tem conseguido é fazer com que todos creiam que a causa do mau ensino é a progressão continuada, aumentando ainda mais a resistência à adoção de uma estrutura didática que não esteja fundamentada na reprovação escolar. (PARO, 2010, p. 72)

Para Mainardes (2001), houve uma necessária desestruturação do sistema educacional com a implantação dos ciclos e da progressão continuada. No entanto, essa organização

exige maiores investimentos financeiros e, também, ações mais unificadas para garantir as condições adequadas para a sua efetivação, tais como: materiais didáticos diversificados, ampliação da rede física, maior tempo de permanência dos alunos na escola, número menor de alunos nas salas de aula, medidas que oportunizem acompanhamento de alunos que necessitam de maior tempo para apropriação dos conteúdos, valorização dos profissionais da educação (incluindo melhores salários), financiamento de pesquisas, implementação de consistentes projetos de formação contínua, procedimentos de avaliação permanente dos resultados com vistas à tomada de decisões. (MAINARDES, 2001, p. 50)

Por certo, o acompanhamento permanente dos resultados das escolas é uma necessidade, bem como a forma de se fazer esse acompanhamento. Mainardes (2001) apresenta várias ações que deveriam acompanhar a implantação do sistema de ciclos as quais, certamente, não ocorreram ou foram ações mal planejadas. Além disso, da parte do Estado, não é equívoco deduzir que, em certa medida, esperava que a simples mudança na nomenclatura sobre a organização da escola seria suficiente para dar conta de uma questão interna, que faz parte da dimensão pedagógica.

Paro (2010) afirma que existem experiências comprometidas com a melhoria do ensino. Desse modo, é preciso

distinguir entre experiências sérias e preocupadas com a melhoria do ensino e aquelas que, em nome dos ciclos e da progressão continuada, implementaram verdadeiras contrafações desse sistema, apenas suspendendo, ou restringindo, as reprovações anuais — para seguir o modismo ou para conseguir obter índices de desempenho do sistema de ensino aparentemente melhores diante da opinião pública —, mas sem instituir uma necessária reforma na própria estrutura didática, de modo a adequar o ensino às múltiplas e diferenciadas necessidades dos educandos no decorrer de seu desenvolvimento biopsíquico e social. (PARO, 2010, p. 71-72)

Se a reprovação era a regra, um paradigma dessa natureza não se quebra com a imposição de uma ação externa à escola. A questão da reprovação é interna, faz parte da dimensão pedagógica e deve ser discutida pela e na escola. Marília Pinto de Carvalho (2003) diz que

a substituição do sistema antigo (baseado na repetência e na avaliação por provas) pelo sistema de ciclos, sem uma discussão, sem uma melhoria nas condições de trabalho na escola, sem um espaço de formação contínua, muitas vezes o que tem acontecido é a diluição completa dos critérios de avaliação e a dependência mais acentuada desses critérios perante a subjetividade, o repertório que a professora já dispunha antes e sobre o qual ela não tem um espaço coletivo para refletir e criticar. (CARVALHO, 2003, p. 188).

A implantação dos ciclos e da progressão automática não foi realizada adequadamente, como bem disseram Mainardes (2001), Carvalho (2003) e Paro (2010, 2011a). Por outro lado, permitiu ao Estado apresentar à sociedade a informação de que houve avanço em relação ao fluxo escolar. Carvalho (2001), em outro trabalho, afirma que o desempenho escolar tem sido objeto na produção de estatísticas que permitem apresentar à sociedade os resultados de políticas educacionais que objetivam “a ‘correção do fluxo escolar’, isto é, a diminuição dos índices de evasão e repetência, assim como diversas práticas de ‘aceleração’, de forma a permitir a passagem dos alunos pelo ensino fundamental em um tempo mais curto” (CARVALHO, 2001, p. 232). Para ela, o Ministério da Educação e a SEE/SP apresentam a “redução dos índices de repetência como indicadores de melhoria no sistema educacional brasileiro e paulista, sendo as estatísticas apresentadas como prova dessa conquista” (2001, p. 232). A observação dessa autora confirma que “a informação estatística é de natureza estratégica”, como diz Jean-Louis Besson (1995a, p. 39). O discurso político, portanto, pode selecionar a informação, segundo critérios políticos, e Besson (1995a) diz que é preciso um forte senso moral por parte do Governo “para resistir à tentação, sobretudo se ele se encontra às vésperas de eleições” (p. 37).

Depois da progressão automática, as estatísticas demonstram que melhorou o fluxo escolar (aprovação e evasão). Mas, como explica Besson,

deixando de lado as falsificações puras e simples, a ação sobre as cifras é inevitável desde que estas se tornem critérios de avaliação e de apreciação. Dado que a realidade e seu sinal se confundem, a ação ‘eficaz’ é aquela que se traduz nos sinais. [...] Os indicadores têm então uma natureza dupla: provêm ao mesmo tempo do empírico (observação) e do normativo (objetivos visados) (BESSON, 1995a, p. 38; Cf. CARVALHO, 2001, p. 249))

Se, por um lado, os dados demonstram que o acesso à escola pública está praticamente universalizado; por outro não revelam ao público outras variáveis que permitiram o aumento dos índices. Dentre essas variáveis, tem-se que incluir não apenas a modificação da organização do ensino em ciclos, mas também falta do apoio tão necessário a essa nova organização da escola conforme defendido por Alarvase (2009), Mainardes (2001) e Paro (2010, 2011a).

Além disso, os dados apresentados são aqueles selecionados pelo Estado e podem demonstrar uma situação ou esconder outra. Como afirmam Besson (1995a, 1995b, 1995c) e Harvey (1999), as informações são úteis para administrar e para coordenar uma série de ações estratégicas, mas as que são tornadas públicas ou perderam parte da sua importância ou não são as mais importantes.

PARTE IV

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO

5 ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E PROCESSOS DE AVALIAÇÃO

5.1 Avaliação na educação: entre dois modelos

Muitos pesquisadores têm analisado a avaliação educacional. Apesar de todos abordarem o mesmo tema, cada um analisa a partir de focos específicos. Ana Maria Saul (2001), por exemplo, apresenta a “avaliação emancipatória” no âmbito da pós-graduação enquanto Jussara Maria Lerch Hoffmann (1998, 1999) discute a avaliação como mediadora da aprendizagem, discorrendo, ainda, acerca dos mitos e desafios que estão associados à avaliação educacional. Ela analisa a avaliação na perspectiva de uma relação dinâmica entre sujeitos ativos, por isso Hoffmann (1999, p. 61) diz que, em nome da precisão, esquece-se de que avaliação é “movimento”. A mensuração em educação tornou-se uma prática burocratizada por meio da qual o professor e a escola reconhecem uma quantificação, mas não o principal, isto é, o analisar, o refletir e o agir. Ação e reflexão caracterizam uma avaliação mediadora em que o professor tem uma intencionalidade diferente em relação ao aluno.

Adriana de Oliveira Lima (2002), utilizando a teoria piagetiana, analisa o descompasso entre o que se encontra nos testes e provas elaborados pelos professores e aquilo que a criança é capaz de aprender. Para ela, a escola e seus professores pouco conhecem sobre como os alunos aprendem e se relacionam com cada conteúdo escolar.

Sandra M. Zákia L. Sousa e Ocimar Munhoz Alavarse (2007) investigaram as práticas de avaliação diante da organização das escolas em ciclos. Para eles essa organização provoca um confronto com a avaliação do rendimento escolar realizada no interior da escola seriada ao mesmo tempo em que impõe outra organização do “trabalho escolar, capaz de provocar uma transformação na cultura classificatória e seletiva hoje dominante no sistema escolar”. (SOUSA; ALAVARSE, 2007, p. 101). Ainda em relação à organização da escola em ciclos, Alavarse (2009, p. 35) afirma que mesmo com “todas as limitações das avaliações externas e em larga escala, não podemos descartar os indicadores que emanam da Prova Brasil e do Saeb, entre outras avaliações, que enfraquecem as críticas à promoção automática por considerá-la fator de queda da ‘qualidade do ensino’” e que as redes de ensino organizadas em ciclos não apresentam desempenhos menores do que aquelas que ainda mantêm a seriação. Desse modo, não é possível alegar que a qualidade do ensino diminuiu com a introdução dos ciclos, mas afirmo que qualquer forma de seletividade dos alunos na escola precisa ser

contestada politicamente. Isso exige um “posicionamento que, a começar dos gestores, pela posição política que ocupam, deve explicitar e, ao fazê-lo, com ou sem consenso, fortaleceria a educação política dos atores e usuários da escola.” (ALAVARSE, 2009, p. 38).

Marli Eliza Dalmazo Afonso de André (1996, p. 19) aborda o poder e a função social da avaliação na escola e sugere a avaliação formativa como “aquela que ajuda o aluno a aprender e o mestre a ensinar”. Essa avaliação é um acompanhamento de aprendizagem em que a cooperação entre aluno e mestre deve estar implícita.

Elba Siqueira de Sá Barretto (2001), a partir da produção acadêmica sobre avaliação na educação básica entre 1990 e 1998, identifica dois modelos de avaliação: um que defende a avaliação como um processo contínuo e outro que aborda e interpreta, dentro do paradigma positivista, a ação e a eficácia das avaliações educacionais em larga escala.

No primeiro modelo, o aluno é visto não apenas a partir da dimensão cognitiva, mas também da social e da afetiva, incluindo nesse processo a sua história de vida. Esse modelo de avaliação quer a superação da tradição crítico-reprodutivista, por isso se interessa por aspectos como as condições em que o professor trabalha e sua formação, as condições em que o ensino é apresentado ao aluno, o currículo, a cultura, a organização escolar e o trabalho dos diretores escolares e da equipe escolar (BARRETTO, 2001). Nesse modelo, insere-se, por exemplo, a proposta de avaliação emancipatória de Saul (2001).

No segundo modelo, tem-se a avaliação padronizada como aquela que permite o monitoramento do rendimento escolar dos alunos nas escolas públicas, bem como o delineamento do perfil cognitivo dos alunos. Permite, ainda, identificar tanto a trajetória escolar como também a transição de um estágio cognitivo para outro. De uma parte, diz Barretto (2001), foi esse modelo que permitiu identificar o problema da repetência e incentivar a adoção dos ciclos, da progressão continuada e da aceleração escolar. Por outro lado, tem a pretensão de melhorar o rendimento dos alunos a partir da competição entre escolas, pois sendo possível informar à população os resultados dos alunos, as famílias podem escolher as melhores escolas. Diante disso, ou seja, para a escola não ser “preterida”, as equipes das escolas com resultados ruins se esforçariam mais. Vale-se, então, da “publicidade negativa para estimular administradores e professores a dedicarem maiores esforços no ensino e utilizar sanções econômicas, políticas, regulamentares como incentivos.” (BARRETTO, 2001, p. 57). Esse aspecto citado pela autora encontra-se nos estudos de Luiz Carlos de Freitas et al. (2009) e Freitas (2005, 2011). Também outros pesquisadores¹ têm sido críticos

¹ Vitor Henrique Paro, Lisete Arelaro, Theresa Adrião e outros.

constantes em relação à prática regulatória dos sistemas de avaliação em larga escala utilizados para identificar o desempenho dos alunos ao mesmo tempo em que responsabiliza a equipe escolar pelos resultados. Essa proposta foi inspirada no modelo de responsabilização adotado no sistema escolar americano. Diane Ravitch (2011), ex-secretária adjunta de Educação dos Estados Unidos, em seu livro “Vida e morte do grande sistema escolar americano”, revela que atrelar o desempenho dos alunos americanos em testes padronizados não se mostrou uma opção eficiente. Os professores deixaram de ensinar e passaram a treinar os alunos para as provas, o ensino não melhorou, escolas foram fechadas e houve aumento de fraudes nos exames. Ela, que foi uma das defensoras das avaliações em larga escala e da aplicação dos mecanismos de mercado para melhorar a qualidade das escolas públicas americanas, agora reconhece que os problemas da educação são frutos da falta de visão educativa e que esta não é reconhecida na visão de consultores empresariais e políticos que tentam, equivocadamente, aplicar conceitos de mercado na escola pública. São aventureiros dentro do território pedagógico que tomam decisões que cabem aos educadores, desse modo, “não deveriam dizer aos professores como ensinar, tanto quanto eles não deveriam dizer aos cirurgiões como realizar operações”. (RAVITCH, p. 251-252).

Almerindo Janela Afonso (2000), partindo de uma análise sociológica da avaliação, postula que essa avaliação em larga escala fornece suporte às políticas neoliberais em que o Estado, ao assumir o caráter de “avaliador”, retoma pressupostos positivistas construindo quantificações sobre os alunos e as escolas, estabelecendo a competição, a discriminação, a meritocracia, a seletividade, dentre outros aspectos. Com isso, o Estado segue um caminho oposto às concepções de avaliação como um processo pedagógico, dinâmico e complexo que ocorre na relação entre professor e aluno.

Luckesi (1998) considera que o exame é um instrumento coercitivo, autoritário que dificulta a formação do sujeito ao forçar sua submissão. Para ele, a avaliação diagnóstica foi transformada em classificatória tornando-se um obstáculo para uma tomada de decisão em função das necessidades do aluno. A avaliação diagnóstica constitui num momento entre o que está e o que pode vir a ser, mas a classificatória está posta, é terminal (LUCKESI, 1998).

Os autores acima citados fazem parte daqueles que investigam e defendem a avaliação como instrumento pedagógico que considera o aluno como sujeito e o professor, como mediador da aprendizagem. Barretto (2001) distingue esse grupo de pesquisadores daqueles que defendem a proposta das avaliações padronizadas aplicadas em larga escala como indicador de qualidade da educação. Para nosso trabalho, a análise dessa autora foi fundamental porque permitiu situar a perspectiva do ex-aluno a partir da prática de exames

que tem seu núcleo duro nos fundamentos positivistas e que produziu, em boa parte da população escolarizada, a cultura da reprovação escolar que Paro (2003a) identifica nos discursos e práticas de professores, em suas pesquisas. Para esse autor, existe uma resistência em superar essa prática autoritária que responsabiliza o aluno pelo fracasso escolar. Na escola, há um inimigo invisível que impede mudanças, pois tudo é “feito ‘naturalmente’, como síntese das múltiplas determinações socioculturais, psicobiográficas, institucionais e didático-pedagógicas [...] e [...] são as mesmas que concorrem para a afirmação da reprovação escolar.” (PARO, 2003a, p. 155). Este autor identifica, nos educadores, a partir de sua pesquisa sobre reprovação escolar, o que chamou de “aspectos psicobiográficos da reprovação de estudantes.” (p. 88). Diz ele que

é no contexto de cada singular biografia pessoal e tendo como fundamento as características e potencialidades biológicas e psíquicas de cada um, que agem os condicionantes socioculturais, sempre em inter-relação com os demais condicionantes da própria vida privada do indivíduo. (PARO, 2003a, p. 89)

Os educadores trazem em suas personalidades marcas de sua trajetória escolar, e essas marcas acabam legitimando a cultura da reprovação escolar. Não conseguem perceber que reproduzem exatamente as marcas negativas deixadas pela escola e, dentre elas, a prática do exame para reprovar. Hoffman (1999), durante uma dinâmica feita com os professores, pediu que associassem uma imagem à palavra “avaliação” e descobriu que as respostas mais comuns eram “dragões, monstros de várias cabeças, guilhotina, túneis escuros, labirintos e carrascos...” (p. 13-14). Eis porque a decisão de trazer para este trabalho os elementos sobre avaliação na perspectiva do ex-aluno que, assim como os professores que fizeram parte da pesquisa de Paro (2003a), também carrega marcas de sua vida escolar.

5.2 Administração escolar: entre a avaliação e o controle

As pedagogias jesuítas e comeniana exerceram influência na organização da escola moderna. N. Machado (2001) explica que a constituição do *Trivium* (Lógica, Gramática, Retórica) e do *Quadrivium* (Aritmética, Geometria, Música, Astronomia) foram a base da organização escolar por muitos séculos, no Ocidente. A oralidade era destacada na sociedade grega, e a escrita era de menor importância. Por estar relacionado diretamente à língua grega,

o *Trivium* significava preparação para a vida prática, enquanto o *Quadrivium* era uma preparação do espírito. Essa situação será revertida após o Renascimento, quando

uma espécie de *Quadrivium* ampliado passou a ser considerado uma formação para a prática, enquanto a arte do “saber dizer e como” passou a ser considerada como uma formação do espírito, aproximando-se mais do estatuto de verniz ou ornamento. Tal inversão de papéis entre a língua e a matemática na formação teórico/prática encontra-se diretamente associada à perda do caráter hegemônico da língua grega, chamando-se atenção para a universalidade da matemática, que passou inclusive a ocupar o lugar do latim como linguagem da ciência. (MACHADO, N., 2001, p. 11-12, grifos no original).

A matemática era considerada pelas civilizações antigas como uma atividade de lazer e como conhecimento útil para a sobrevivência humana, mas com o desenvolvimento do sistema de numeração e de outro de medidas, ela foi ganhando espaço nos meios acadêmicos, principalmente, a partir de Galileu. O latim, por outro lado, perdeu sua hegemonia quando houve o fortalecimento da língua materna de cada Estado. Isso também contribuiu para diminuir a influência da Igreja Católica. Com o advento da imprensa, tanto a língua materna quanto a matemática ganharam importância como elementos essenciais da civilização moderna. A comunicação entre cientistas não só aumentou, como também evidenciou a questão da autoria.

Em relação à educação, era por meio da oralidade que os estudantes aprendiam muitas lições. Ariès (1981) explica que a criança e o jovem eram mais aprendizes do que estudantes, se considerado o significado dado, atualmente, ao termo. Havia a aprendizagem de um ofício, de boas maneiras e outras atividades práticas, desse modo eram *aprendizes*. Essa situação vai sendo modificada, com certa resistência, à medida que a sociedade vai construindo um conceito de infância. Este conceito, para Postman (1999), teve maior desenvolvimento quando a competência leitora passou a ser importante, porque

num mundo letrado, ser adulto implica ter acesso a segredos culturais codificados em símbolos não naturais. Num mundo letrado, as crianças precisam *transformar-se* em adultos. Entretanto, num mundo não letrado não há necessidade de distinguir com exatidão a criança e o adulto, pois existem poucos segredos e a cultura não precisa ministrar instrução sobre como entendê-la. (POSTMAN, 1999, p. 27-28, grifos no original.)

Nesse contexto, a competência leitora teve uma importante contribuição para a expansão das escolas que ocorreram nos séculos subsequentes ao advento da imprensa. Antes dos livros impressos, era prática comum a repetição oral das lições da escola, assim como a não separação dos alunos por idades e classes. Quando se estabeleceu que a competência

leitora devia ser desenvolvida pela escola, a leitura e a escrita adquiriram, desde então, uma função social importante na sociedade. Sem ela, o indivíduo deixa de fazer parte do mundo letrado, do mundo das informações. Com ela, a organização escolar foi se desenvolvendo. Além disso, o avanço das ciências também influenciou, inevitavelmente, a organização da escola e do ensino.

O mundo das informações era dominado pela Igreja Católica, assim como sua circulação. Diz N. Machado (2001, p. 12) que “a censura era a regra, a inquisição era uma instituição regular e, sobretudo após o advento da imprensa o *Index Librorum Prohibitorium* tornou-se famoso.” Até meados do século XVI, Roma centralizava as informações mundiais, mas, pela mesma imprensa que levou à fama aquele livro, os conhecimentos passaram a fazer parte de um mercado em que a informação era mercadoria (MACHADO, N., 2001). Esse aspecto é confirmado por Harvey (1999) que explica que a ignorância cartográfica era grande no século XVI e que mapas tinham um valor inestimável tanto para as potências em tempos de guerras, como também para aquelas que pretendiam chegar às riquezas das Índias. Hoje, diz Besson (1995a),

tudo isso parece ridículo ao automobilista que detém no porta-luvas de seu carro os segredos de Estado de um século inteiro! E os satélites podem ver tudo (ou quase tudo). Ao mesmo tempo, esses conhecimentos são menos úteis do que o teriam sido antigamente, pois as formas de guerra mudaram. (p. 39)

Esse autor explica que a informação, ao se tornar pública, tem outro valor, por isso diz que a informação tem natureza estratégica. Se hoje os aplicativos da internet proporcionam mapas das cidades, inclusive com uma visão panorâmica das ruas das grandes metrópoles, é porque essas informações não têm o mesmo valor estratégico para a segurança dos Estados como antigamente. Por outro lado, as informações obtidas por meio desses aplicativos podem ser utilizadas até para o crime como ilustrado pela manchete “Ladrões usam Google para encontrar igrejas com metais valiosos no Reino Unido” (LADRÕES..., 2010).

Se a prensa tipográfica viabilizou a proposta do livro didático de Comenius, com a internet um mundo quase “sem fronteiras” se apresenta à sociedade. Além disso, desde a padronização de pesos e medidas, da influência dos princípios cartesianos e das leis de Newton, a linguagem matemática impulsionou várias descobertas científicas e modificou sobremaneira até a organização da escola. Essas influências podem ser notadas, inclusive, nas competências que são mensuradas pelas avaliações em larga escala. O Programa Internacional

para Avaliação de Estudantes (PISA)², coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), avalia em sessenta países o desempenho estudantil em Leitura, Matemática e Ciências. Em 2012, de acordo com o Inep, o Brasil poderá incluir a avaliação em Letramento Financeiro (BRASIL, 2011).

Para Lindeman (1972), avaliar implica uma forma de medida. Segundo ele, métodos de mensuração educacional são instrumentos de medida, assim como existem réguas e balanças. A avaliação tem por fim satisfazer necessidades humanas instrumentais, ou seja, o homem tem necessidade de identificar não somente instrumentos, mas também as medidas obtidas por esse instrumento. Trata-se, segundo o autor, de um objetivo racional e razoável identificar o aproveitamento do aluno a partir do que a escola entende por aproveitamento. Nesse contexto, a avaliação torna-se também um instrumento de explicação para pessoas interessadas, tais como os pais, as autoridades escolares, outras instituições escolares e até possíveis empregadores.

Um processo de medição ou mensuração implica atribuir

um número incluído numa série a cada um dos integrantes de uma série de pessoas ou objetos, de acordo com certas regras estabelecidas. A série de números depende da característica que se está medindo e do tipo de instrumento de medição usado. A série de objetos ou de indivíduos é determinada pelos fins com que se procede à medição. (LINDEMAN, 1972, p. 1-2)

Os instrumentos de mensuração, assim como “o quê” ou “quem” será avaliado, dependem, primeiramente, dos fins que motivaram a avaliação. Nesse sentido, percebe-se a relação intrínseca entre administração e avaliação quanto ao uso racional de recursos visando a determinados fins (PARO, 1991). Tendo claro o fim, faz-se uso dos recursos disponíveis. Depois, realiza-se a avaliação para verificar em que medida o fim foi alcançado.

Alguns processos de medição exigem um refinamento que só é possível com medidas exatas. Mas, em educação, “as espécies de medida feitas [...] variam muito no tocante à exatidão e justeza” (LINDEMAN, 1972, p. 2) e muitas vezes se consegue apenas uma classificação de indivíduos. Em um sistema produtivo, o controlador de qualidade necessita que as medidas sejam exatas para que ele possa identificar os atributos do produto, mas, segundo Lindeman (1972), os processos de mensuração na escola servem para: identificar as características do aluno ao ingressar na escola; identificar o aproveitamento do aluno nas disciplinas e analisar seu desempenho em relação a outros com capacidade igual à dele;

² O primeiro PISA ocorreu em 2000 e a ênfase foi em Leitura. Em 2003, a ênfase foi em Matemática; em 2006, Ciências e, em 2009, Leitura. Em 2012, a ênfase será novamente em Matemática.

verificar se os objetivos da escola e do professor estão sendo alcançados com os processos de instrução e métodos utilizados; verificar que crianças necessitam de instrução especializada; identificar níveis de aproveitamento para cada aluno; fornecer informações sobre as características dos alunos para outras escolas, universidades e outros; identificar o método de ensino mais eficaz para aumentar o aproveitamento do aluno; identificar, nos professores, seus talentos e corrigir suas deficiências. As técnicas de medida podem responder aos objetivos citados acima e a outros não identificados pelo autor como, por exemplo, prover informações para a sociedade, por meio da mídia, tal como se verifica atualmente com os *rankings* de desempenhos das unidades escolares.

Três características do aluno podem ser medidas: o aproveitamento, ou seja, o que o aluno aprendeu; as aptidões gerais e específicas para verificar o que ele poderia ter aprendido; e o ajustamento pessoal-social, que se relaciona com os traços afetivos. Considerando que há relação entre características afetivas e aptidões cognitivas, encontrar formas de medir esse ajustamento pode ser relevante, por isso Lindeman (1972) espera que, algum dia, algum programa seja desenvolvido para fazê-lo. Os testes preparados pelo professor, normalmente, apresentam itens dissertativos e objetivos e visam a identificar “se o estudante tem conhecimento de certos fatos e princípios, se compreende a significação ou importância desses fatos ou princípios, se compreende a significação ou importância desses fatos ou princípios e se os pode aplicar à solução de problemas.” (LINDEMAN, 1972, p. 8).

Em relação aos testes padronizados de escolaridade, eles têm a intenção de determinar uma “média nacional” que permite a comparação entre indivíduos ou grupos de uma determinada escola ou grupo. O termo “padronizado” é adequado porque se trata de testes “aplicados, avaliados e interpretados dentro de condições-padrão” (LINDEMAN, 1972, p. 8) e em diferentes ocasiões e lugares. Um dos problemas relacionados a esses testes refere-se ao fato de que muitos professores passam a considerá-los como padrão. Ao associar o desempenho dos alunos com esse “padrão”, os professores tendem a orientar seu trabalho para que seus alunos consigam bons resultados nesses testes. Nesse contexto, tornam-se “a meta principal de administradores, professores e até alunos” (LINDEMAN, 1972, p. 100), mas esses testes não são modelos de excelência acadêmica para serem imitados até porque eles diferem daqueles que o professor elabora, principalmente, em seu objetivo. O teste elaborado pelo professor tende a ser mais específico e a abranger uma unidade de trabalho. O teste padronizado, além de abranger uma extensão maior de conteúdos, também se baseia em normas para sua construção e são aplicados em intervalos maiores. Além disso, “a preparação, correção e análise das questões de testes padronizados são efetuadas por especialistas”

(LINDEMAN, 1972, p. 100), ao passo que os testes feitos pelo professor são, normalmente, feitos e revisados por um ou dois professores. Como há um custo significativo na construção e aplicação de testes padronizados, o autor presume que eles têm melhor qualidade do que aquele feito pelo professor, mas nem por isso podem substituir os testes elaborados por esse último.

Os testes de desempenho são outra modalidade, pois dependem da observação do professor sobre o aluno para identificar como ele executa determinada tarefa como, por exemplo, um procedimento em um laboratório de química (LINDEMAN, 1972). Além desses testes, há também a observação do professor sobre a maneira como o aluno realiza suas tarefas. Para Lindeman (1972), essa observação é parte importante do processo de avaliação do aluno indicando que não apenas um, mas um conjunto de processos de mensuração é necessário para a avaliação na escola. Qualquer que seja o método, as causas das discrepâncias entre o desejado e identificado necessitam de investigação.

A mensuração, portanto, é um processo descritivo que “envolve geralmente a atribuição de um número para expressar em termos quantitativos o grau em que um aluno possui determinada característica” (LINDEMAN, 1972, p. 11). Utilizar valores quantitativos visa a aumentar a precisão e a objetividade da descrição. Visa a fornecer a mesma informação para todas as pessoas em qualquer momento. O uso de adjetivos, diz esse autor, não é recomendado porque cada indivíduo os interpreta à sua maneira, por isso os números são a representação mais adequada quando se quer que todos façam a mesma interpretação dos dados. A avaliação, para Lindeman (1972), tem um significado mais amplo, pois ultrapassa a extensão da medida. Esta é a expressão, em grau, de um valor identificado perante uma série de valores. O escore alcançado por um aluno é, basicamente, uma medida, mas quando esse valor é comparado aos dos outros, faz-se uma avaliação (LINDEMAN, 1972). A avaliação, para esse autor, está na relação entre o desempenho de um para muitos e não na relação entre desempenho anterior e atual do mesmo aluno. Quer dizer, nessa concepção, a avaliação não dá início ao processo de diálogo entre o aluno e o professor.

Paro (2011a) diz que, usualmente, a avaliação se dá em dois momentos: 1) durante o processo de produção para verificar se as atividades encaminham para o fim almejado, e 2) diante do produto pronto, para avaliar “se o produto é portador dos atributos e das características que dele se espera”. (p. 114). Se o produto é um objeto e não um sujeito, pode ser avaliado sem que necessariamente se articule a avaliação do processo de produção, ou seja, ele pode ser avaliado independentemente da forma como foi produzido. Sua avaliação pode ser feita a partir das características que fazem o objeto ser o que é. No caso da educação,

diz Paro (2011a, p. 115), “a avaliação do produto se torna extremamente problemática e só pode dar-se com relação a um número muito limitado de seus elementos constitutivos”. A educação trata da formação de personalidade humano-histórica do estudante, e o ser humano está sempre em formação. A escola colabora apenas com uma parte da constituição dessa personalidade e, dessa forma, a avaliação do produto da escola será verificada apenas de forma precária por meio da aplicação de exames, pois “os exames, além de serem um recurso precário, só podem ser aplicados para aferir uma pequena parcela da cultura que supostamente compõe a personalidade do aluno educado, ou seja, os conhecimentos e informações”. (PARO, 2011a, p. 115).

A avaliação do aluno precisa ser realizada em conjunto com a avaliação do processo, ou seja, do trabalho escolar porque é “no chão da escola que se pode garantir a boa educação e permanentemente informar-se de sua qualidade” (PARO, 2011a, p. 117). Trata-se, portanto, de uma visão sobre avaliação que difere daquela que visa a monitorar o desempenho das escolas por meio da aplicação de exames. Estes, ainda que sejam elaborados a partir de uma metodologia específica como a Teoria de Resposta ao Item (TRI)³, induz à ideia de que o produto da escola e ela própria foram submetidos a uma espécie de controle de qualidade capaz de determinar um valor de referência dentro de uma série numérica e permitir uma classificação entre as escolas.

Apesar disso ou, talvez, em função disso, as políticas educacionais têm sido direcionadas para identificar pontuações das escolas e, ao mesmo tempo, exercer pressão para que elas articulem ações para superar os próprios desempenhos. Paro (2011a, 2011b) critica essa forma de avaliação que, nas últimas décadas, tem sido recebida com o maior apreço por pessoas que detêm certo poder de decisão em função dos cargos que ocupam na área de educação e de gestão pública. Essa avaliação induz as escolas à lógica de mercado que valoriza a competitividade entre empresas e indivíduos e que reconhece a educação como mero consumo. Nesse contexto, tem-se observado que, nos últimos decênios, as avaliações estão assumindo relevância mais no sentido de controle e menos no sentido de avaliar os efeitos das políticas educacionais (FREITAS et al., 2009).

Avaliar e controlar, embora estejam relacionados, não se prestam aos mesmos objetivos. O controle exige um padrão, portanto é um conceito objetivo. Avaliar, no entanto, é um conceito subjetivo. O controle, conforme afirmam Jacques Ardoino e Guy Berger (1986), busca a homogeneidade, baseia-se na coerência e em dispositivos construídos. A avaliação,

³ Voltaremos a essa metodologia no capítulo 6.

por outro lado, é um processo que implica questionar o sentido. Não há, portanto, um padrão porque o valor passa a ser relativo, visto que depende da apreciação de tantos quantos fatores que interferem ou que colaboram na interpretação dos dados que estão sendo apurados. O controle, para cumprir sua função, exige que seja determinada uma medida. Esta se configura em um parâmetro de comparação que tem como objetivo verificar se o que está sendo aferido atende ou não às expectativas que foram predeterminadas.

Nesse sentido, o controle apresenta a característica de ser menos subjetivo, pois trata as informações a partir de parâmetros predefinidos. A avaliação, apesar de nela também estarem presentes determinados parâmetros, precisa fazer uso da subjetividade, pois leva em conta outros fatores e não somente um padrão-ótimo. O controle possui a característica da objetividade no sentido de que busca certa homogeneidade e, nesse contexto, o menor desvio do padrão estabelecido (ARDOINO; BERGER, 1986). O controle visa à uniformização por meio da atribuição de valores, sendo, portanto, uma comparação para uma posterior classificação. Não é por acaso que nas empresas existe, internamente, “controle de qualidade” para acompanhar o processo de produção. Entretanto, quando se trata da opinião do consumidor sobre a qualidade de seus produtos, já se fala em avaliação.

O processo de aferir e de classificar a partir de valores predeterminados configura-se como parte fundamental do processo de normalização. A normalização permite que dois controladores cheguem aos mesmos resultados porque seguem uma norma padronizada para a execução de um processo. A norma, nesse caso, é aquela aceita como a ideal ou a mais adequada do ponto de vista econômico. Os produtores de mercadorias não oferecem a melhor qualidade em seus produtos, mas, como vimos na primeira parte do trabalho, a qualidade possível em termos de custos. Por outro lado, os produtores precisam garantir formas de continuar no mercado. Isso implica considerar que as empresas precisam sempre criar produtos novos. Além disso, a inovação técnica permite que sejam criados novos valores de uso “que satisfazem necessidades até então não atendidas ou que satisfazem de modo superior necessidades até então atendidas de maneira imperfeita” (SINGER, 1975, p. 122). Dessa forma, quando se trata da garantia de qualidade ou das certificações de qualidade, faz-se necessário ter clareza que essa qualidade apresenta determinados limites e que estes são definidos a partir dos mecanismos que atuam no mercado.

A avaliação exige certa imaginação (ARDOINO; BERGER, 1986). Considerando apenas a avaliação escolar, é possível que dois professores forneçam conceitos ou valores numéricos muito diferentes sobre o desempenho de um mesmo aluno. Isso ocorre porque outros aspectos interferem no julgamento emitido pelo professor. O aspecto relevante nessa

questão é que avaliadores podem chegar a resultados diferentes, enquanto controladores buscam resultados com valores próximos (ARDOINO; BERGER, 1986).

Para a área econômica, se um produto atende a determinados requisitos exigidos por um controle de qualidade e é aceito pelos consumidores, está aprovada sua qualidade. Para a educação, este conceito está desvinculado da realidade educativa, pois o aluno em formação não é passível de um controle de qualidade nos moldes da empresa capitalista em que produtos com defeito são descartados ou voltam ao processo de produção para correções. Analogamente, se a escola aplicar o “descarte” daqueles alunos que, ao serem aferidos, não apresentarem a “qualidade” esperada, tem-se novamente uma estrutura escolar de classificação, seleção e exclusão. Além dessas questões óbvias, não se pode ignorar que o aluno é um sujeito que participa do processo educativo e que não pode, portanto, dele ser dissociado (PARO, 2008).

Ralph B. Kimbrough (1978) diz que não existe

caminho conhecido para verificarmos empiricamente o objetivo da educação e nem mesmo aproximarmo-nos dele. Por exemplo, o conhecimento que produz a reação atômica não informa se devemos aplicá-lo num bomba ou para gerar eletricidade. (p. 198)

Nesse contexto, cabe ao diretor e à sua equipe julgar se a escola que ensina apenas a ler, a escrever e a contar como competências básicas não ignora toda a riqueza da cultura. Esta, diz Paro (2008, p. 23), deve ser “entendida de forma ampla, envolve conhecimentos, informações, valores, crenças, ciência, arte, tecnologia, filosofia, direito, costumes, tudo enfim que o homem produz em sua transcendência da natureza.” Essa concepção compreende o homem como um ser histórico, pois

o homem faz história, [...] ao produzir cultura. E ele a produz como sujeito, ou seja, como detentor de vontade, como autor. A necessidade de educação se dá precisamente porque, embora autor da história pela produção da cultura, o homem ao nascer encontra-se desprovido de qualquer traço cultural. (PARO, 2008, p. 24)

A educação, nesse sentido, é a possibilidade de uma atualização histórico-cultural a qual permite ao indivíduo tornar-se humano na medida em que se apropria da cultura e, ainda, contribui para sua criação e recriação (PARO, 2008). Este autor explica que a educação tem que se preocupar com a formação integral do homem e, desse modo, prepará-lo para o trabalho ou para exames constituem-se fins parciais até para esses fins. A educação precisa preparar o indivíduo para usufruir o direito à educação, não apenas como direito social e

constitucional, mas como direito ao acesso à cultura e não apenas à parte dela. Diante dessas considerações, a escola precisa ser “pedagogicamente administrada”, isto é, deve ser administrada tendo em vista seus fins que são educacionais. Seus fins podem ser encontrados à luz do conceito de educação como apropriação da cultura. Esse conceito crítico de educação difere do conceito de educação para o senso comum que admite como educação a transmissão de “conteúdos”. Essas diferenças são,

em primeiro lugar, a preocupação da educação tomada num sentido rigoroso é com o homem na integralidade de sua condição histórica, não se restringindo a fins parciais de preparação para o trabalho, para ter sucesso em exames ou para qualquer aspecto restrito da vida das pessoas. Em segundo lugar, e em consequência disso, seu conteúdo é a própria cultura humana em sua inteireza, como produção histórica do homem, não se baseando nos conhecimentos e informações, como costuma fazer a educação tradicional. (PARO, 2008, p. 25)

Desse modo, os fins da educação não se aproximam dos fins das empresas capitalistas, pois para estas a maximização de lucros é um aspecto econômico importante. Todavia a escola pública não tem como finalidade o lucro, mas a formação de personalidades histórico-humanas (PARO, 2008). Desse modo, a “natureza” dos fins visados pela escola difere daqueles da empresa capitalista. Esta procura atender aos interesses da “parcela da população detentora dos meios de produção” (PARO, 1991, p. 54), mas aquela precisa atender às necessidades da população e respeitar o direito de cada um à educação. A empresa capitalista pode produzir para atender certa clientela, porém a escola pública não pode restringir seu trabalho para atender a determinados usuários.

Paro (1991) afirma que analogias entre escola e empresa capitalista são sempre muito limitadas. Na produção material, todas as transformações são de ordem material, mas na educação, o aluno é, ao mesmo tempo, consumidor, produtor e produto. O aluno não sai do processo educativo da mesma forma que iniciou. Esse aspecto também não pode ser caracterizado como um simples acréscimo visto que ocorre “uma real transformação na personalidade viva do educando” (PARO, 1991, p. 144) como resultado do processo pedagógico. Além disso, o aluno participa do processo educativo. Assim sendo, não é possível supor que a educação de uma pessoa é completa ou finita porque,

por um lado, a educação do homem, pela própria natureza deste, é um processo que nunca se completa; por outro, a escola é apenas uma das instâncias em que se realiza a educação que o aluno desenvolve durante sua vida. De qualquer forma, nessa educação (inacabada), há uma porção que foi realizada pela escola, e é aí que se encontra o produto de sua ação. (PARO, 1991, p. 144)

Enquanto na produção material ocorre um intervalo entre produção e consumo, ou seja, o produto se destaca da produção, na educação sua produção é, em parte, consumida imediatamente pelo aluno, mas não deixa de ser incorporada ao produto (aluno) (PARO, 1991). Na revisão crítica de seu livro *Administração escolar: introdução crítica*, Paro faz uma precisão maior desse “consumo” do educando, considerando-o muito mais como consumo “produtivo”, ou seja, aquele que se dá na produção de determinado bem ou serviço, portanto, diferente do consumo “final”, que é meramente destruído em seu consumo (PARO, 2012a). Esse autor infere que o produto da escola consiste no que permanece de cultura incorporado na personalidade do estudante, mas seu consumo não é imediato, ou seja, o produto da educação não desaparece. As qualidades que a educação proporciona ao aluno colaboram para a formação de sua personalidade humano-histórica e com ele permanecem uma vez que não se extinguem. Além disso, o aluno é um ser de vontade e, como tal, age e reage durante o processo educativo. Esses aspectos dificultam o “controle” do “produto da escola” seja do ponto de vista individual, seja do ponto de vista social. Na educação, tem que haver espaço para a avaliação como um processo que dispara o diálogo entre aluno e professor, de forma que este possa ajudar o aluno a se desenvolver como ser humano.

Paro (1991) diz que a questão não se encerra em verificar o que o aluno aprendeu, mas como essa educação concorre para o benefício do indivíduo e da sociedade. Essa argumentação difere completamente do conceito de capital humano, pois o autor refere-se à formação da consciência crítica da realidade e não ao caráter utilitarista que Theodore W. Schultz (1973) reconhece na educação.

5.3 Cenários econômico e educacional que propiciaram a implantação dos sistemas de avaliações em larga escala

O atual Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) foi criado com a Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, como Instituto Nacional de Pedagogia. O projeto de um instituto voltado para assuntos educacionais seguiu a tendência dos anos 1930 quando foram criados órgãos visando ao desenvolvimento econômico e tecnológico do Brasil⁴. Com o Decreto-Lei nº 580, de 30 de julho de 1938, passou a ser denominado Instituto

⁴ Na primeira parte, foram citados alguns deles como, por exemplo, o INT, o IPT e Dasp, criados, respectivamente, em 1933, 1934, 1938.

Nacional de Estudos Pedagógicos (LOURENÇO FILHO, 2005, p. 181). Em 1972 sua denominação é modificada para Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Em 2001, passa a denominar-se Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, conforme Lei nº 10.269, de 29 de agosto.

A criação do Inep abriu um espaço para os “especialistas da educação” notadamente influenciados pelos princípios da administração de Taylor. Apple (2006) diz que esses “profissionais” são uma continuidade dos especialistas em administração. A racionalidade destacada por esses especialistas orientou as políticas educacionais que passariam a ser justificadas por termos técnicos. A avaliação sistemática da qualidade dos sistemas de ensino não era destaque na pauta das políticas educacionais antes dos anos 90. Essa “necessidade” de avaliar a qualidade torna-se mais evidente com a influência das diretrizes propostas pelo Banco Mundial para a educação básica no Brasil e pelo movimento da indústria nacional para melhorar os controles de qualidade a partir dessa mesma década. O Inep, desde 1995, dedica-se à tarefa de estruturar um sistema de informações educacionais. As avaliações em larga escala, a partir daí, assumem um papel destacado nas políticas educacionais: o de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelas escolas públicas.

Maria Helena G. de Castro (1999)⁵, quando esteve à frente do Inep, afirmava que o diagnóstico sobre a educação brasileira indicava a baixa efetividade dos sistemas de ensino referindo-se, principalmente, aos índices de reprovação e evasão dos alunos. Para essa autora, esse diagnóstico sobre a educação permitiu ao Governo orientar ações efetivas para a melhoria do ensino fundamental. Tal fala indica, no âmbito governamental, a preocupação em monitorar o desempenho dos sistemas de ensino como forma de aferir a qualidade da educação. Além disso, segundo Castro (1999), a partir desse monitoramento, a sociedade passa a valorizar a educação e a reivindicar um ensino de qualidade tendo como parâmetros os indicadores criados para aferir a qualidade da educação.

No Brasil, assim como em outros países, observa-se um esforço sistemático quanto ao uso das avaliações em larga escala com o fim de diagnosticar, tomar decisões e, ainda, de responsabilizar gestores e servidores pelos resultados. O Ministério da Educação e o Inep, assim como muitas secretarias estaduais e municipais de educação têm organizado dados educacionais para a tomada de decisões acerca das políticas educacionais. Subsidiar a formulação e implantação de políticas dos diferentes níveis de governo tem sido uma das

⁵ Castro foi secretária da educação do governo de São Paulo no período entre março/2007 e abril/2009. Durante sua gestão, instituiu o Idesp que é composto das notas de desempenho dos alunos e da taxa de fluxo escolar das escolas.

justificativas para a administração de um sistema de dados educacionais. O caráter político dessa iniciativa, porém, vem da busca pela modernização da gestão pública que passa a ser confrontada com a gestão privada. A gestão pública passa a ser vista como ineficiente, e a gestão privada, como eficiente e eficaz.

Esse movimento de “modernização” do setor público tem maior expressão a partir de 1995 no governo FHC, mas o discurso de “modernização” da administração pública não é recente. No período do Estado Novo, Vargas tentava articular o estatismo com a teoria da “administração científica” na administração pública. Na gestão FHC, porém, o Brasil se encontrava em um regime político democrático. O Governo FHC intensificou o programa de desestatização iniciado no Governo Collor e justificou a necessidade de modernizar o Estado em função da crise econômica e da recessão nas décadas de 1980-1990. A crise econômica, no entanto, não era apenas brasileira, mas mundial. Nos anos anteriores, as empresas do Primeiro Mundo, diante do aumento dos salários e do preço do petróleo, passaram a competir pela mão de obra e recursos do Terceiro Mundo. Outro agravante, nesse contexto, era a possibilidade de os países do Terceiro Mundo se sentirem livres para usarem seus recursos como bem quisessem, ou seja, como os países do Primeiro Mundo o fizeram. Se isso ocorresse, uma competição selvagem se daria entre os países do Primeiro Mundo e dentro de cada um deles (ARRIGHI, 2003).

O capital, na década de 1970, era mais abundante, e os banqueiros do Primeiro Mundo ofereciam empréstimos aos países do Terceiro Mundo, mas os norte-americanos passaram a competir pelo capital em função da crise monetária, do aumento do petróleo e da ameaça da perda de confiança à moeda americana como moeda mundial. A crise monetária norte-americana era acompanhada pela “crise da hegemonia mundial norte-americana nas esferas militar e ideológica⁶.” (ARRIGHI, 2003, p. 331). Os Estados Unidos adotaram políticas monetárias restritivas, altas taxas de juros e recentralizaram seu poder de compra.

Nesse contexto, além de a demanda por suprimentos dos países do Terceiro Mundo ter sido reduzida, eles passam a implorar por créditos para se manterem no “mercado mundial cada vez mais integrado, competitivo e encolhido.” (ARRIGHI, 2003, p. 335). Para piorar a situação, os países do Segundo Mundo entraram na corrida pelo capital circulante. Foi assim que a roda girou, e as pernas dos países do Terceiro Mundo foram quebradas (ARRIGHI, 2003). Nesse contexto, nem a abertura de mercado pelo Brasil nem a maior competitividade das empresas internacionais podem ser explicadas apenas a partir do contexto da crise

⁶ Refere-se aos efeitos das Guerras no Vietnã e o fim da Guerra Fria.

brasileira. Mas foi remetendo-se a essa que o Governo Collor estabeleceu entre outras medidas: o aprisionamento de saldos em contas bancárias e o congelamento de preços das mercadorias trazendo ainda mais problemas para a economia nacional.

Ameaçada por esse plano, após anos e anos de relutância, a elite empresarial brasileira teve que buscar estratégias para permanecer no mercado nacional. A partir daí, ganham espaço as certificações de qualidade para empresas, e o discurso delas também passa a ser mais elaborado e persuasivo. As empresas passam a se denominar como organizações, os trabalhadores, como colaboradores, e os produtos e serviços passam por controles de qualidade⁷. As empresas iniciaram procedimentos para padronizar seus produtos e processos, melhorar os serviços, garantir a qualidade e atender satisfatoriamente seus clientes. Essa padronização por meio da normalização advém, portanto, da área econômica em virtude da competitividade que, com a globalização, atinge todos os setores empresariais.

A normalização busca a eficiência e a qualidade. O termo “qualidade” passa a permear as relações entre empresas e consumidores e entre serviços públicos e cidadãos como abordado na primeira parte. Não poderia ser diferente o fato de as críticas à gestão pública aumentarem, e o debate sobre qualidade, iniciado no campo econômico, atingir a administração pública e os serviços por ela oferecidos. A falta de qualidade foi uma das justificativas para a privatização de setores como as telecomunicações, por exemplo. Em relação à possibilidade de privatização das escolas públicas brasileiras, até o momento a área de educação mantém-se resistente a essa proposta. Apesar disso, por outros meios que não a privatização direta, frequentemente, vem ocorrendo vultosas transações comerciais envolvendo o setor educativo e que, grosso modo, representa uma forma indireta de destinar recursos públicos da educação para empresas capitalistas e de permitir que organizações não governamentais (ONG) administrem, indiretamente, o trabalho da escola. Voltaremos a este assunto na seção 6.4.

Na década de 1980, havia, no Brasil, um considerável número de crianças fora da escola, e outro tanto engrossava o índice distorção idade/série. As taxas de reprovação continuavam altas. Se, por um lado, havia dados que demonstravam o fracasso escolar, por outro o Ministério da Educação argumentava que não dispunha de dados suficientes para subsidiar políticas educacionais mais consistentes, sendo este um forte argumento para o maior aparelhamento do Inep e das avaliações dos sistemas escolares.

⁷ As empresas sempre foram “organizações”, no entanto ao passarem a se denominar como “organizações” e os trabalhadores como “colaboradores”, elas buscaram vincular uma imagem positiva perante a sociedade.

No entanto, a questão do fracasso escolar não pode ser interpretada apenas pelo alto número de reprovações. Essa interpretação é simplista porque pode levar ao entendimento de que aumentar a taxa de aprovação dos alunos e reduzir os índices de evasão sejam suficientes para superar o problema do fracasso escolar. Nesses termos, o fracasso escolar estaria relacionado, prioritariamente, ao “rendimento” escolar do aluno. Porém não se pode ignorar a existência de outros determinantes que interferem nesse rendimento, pois, como diz Carvalho (2001), é preciso entender o lado avesso das estatísticas sobre o desempenho escolar. Não significa ignorar as estatísticas, mas tratá-las criteriosamente.

Desde 1995, o Inep promove avaliações em larga escala dos sistemas escolares⁸, mas a discussão sobre essas avaliações externas parece não ter tido grandes repercussões dentro da educação básica, ou melhor, no interior da escola pública. Quando o Ministério da Educação instituiu o Ideb propondo metas para cada escola, a discussão se ampliou na escola, nas secretarias de educação, na academia (Cf. BARRETTO, 2001) e em outros setores da sociedade. A Prefeitura de São Paulo, por exemplo, aplica a Prova São Paulo e a Prova da Cidade para avaliar seus alunos e, certamente, espera diagnosticar as dificuldades, bem como os avanços dos alunos da rede municipal.

A preocupação da Secretaria Municipal de Educação em relação aos resultados dos alunos nas avaliações em larga escala aparece, por exemplo, em um documento de cooperação firmado entre a SME/SP, a Positivo Informática e a Fundação de Apoio da Universidade de São Paulo. Foi firmada, entre as partes contratadas, conforme expressa o Extrato do Termo de Cooperação nº 003/2011, publicado em 19 de maio de 2011, a proposta de implantação de um “Programa de melhoria da qualidade da educação por meio de utilização de tecnologias educacionais”. Tal programa tem como plano de trabalho utilizar recursos midiáticos, principalmente, de conteúdos de Português e Matemática, visando ao “reforço escolar de conteúdos identificados como de maior dificuldade, nas avaliações externas (Prova Brasil e Prova São Paulo) dos alunos da rede municipal” (DIÁRIO OFICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO, 2011, p. 173). Além disso, vários cursos têm sido promovidos pela SME/SP para coordenadores, diretores e professores, sendo justificados em função dos resultados dos alunos nas avaliações da rede: a Prova São Paulo e a Prova da Cidade. Tais iniciativas indicam que a formação dos professores, oferecida pela SME/SP, parece caminhar no sentido de capacitar os professores para lidar com as dificuldades apresentadas pelos alunos nos exames. Nesse sentido, a avaliação tornou-se um fim. Por outro lado, torna-se necessário

⁸ Saeb, Prova Brasil, Provinha Brasil, Enem, Enade.

desenvolver pesquisas específicas para verificar, a longo e médio prazo, se tais medidas colaboraram para a melhoria dos resultados nos exames e se, concomitantemente, foram eficazes na formação integral do indivíduo, do cidadão e se, para esse sujeito, foi possibilitada a experiência do saber crítico. As iniciativas da SME/SP revelam que os municípios e não somente os estados demonstram preocupação com a melhoria dos resultados dos alunos nas avaliações em larga escala, nacionais e internacionais. Dentre as ações dos municípios e dos estados, encontram-se o desenvolvimento de sistema próprio de avaliação de suas redes e a capacitação dos docentes nos conteúdos curriculares em que os alunos apresentam piores desempenhos. Se por um lado essas ações podem ser positivas no sentido de orientar as políticas educacionais, por outro se torna preocupante o fato de que as ações sejam voltadas mais para a melhoria dos resultados e menos para a formação do aluno e do professor.

A mídia passou a divulgar listas classificatórias das escolas e a destacar aquelas com melhores índices e aquelas com piores resultados. Com o “ranqueamento”, a sociedade passa a ter um referencial para julgar as escolas e, conseqüentemente, sua suposta qualidade. Assim, são ignorados fatores como estrutura da escola, formação dos professores, número de alunos por classe e outros que poderiam ser citados que interferem no desempenho dos alunos principalmente quando se quer, exclusivamente, aferir os conhecimentos que foram “transmitidos” pelos professores e, supostamente, aprendidos pelos alunos.

Além disso, diz Carvalho (2003, p. 188), “a avaliação levada a efeito dentro da escola não é o mesmo que desempenho em testes e, ao mesmo tempo, não é o mesmo que aquisição de conhecimento”. Nesse sentido, há um descompasso entre a prática de avaliação que tem sido realizada no interior da escola e aquela aplicada por sistemas de avaliação em larga escala que têm sido realizadas pelas Secretarias de Educação. Se antes o debate prevalecia no meio acadêmico, hoje fica clara a associação dos resultados da avaliação em larga escala aos indicadores de qualidade. Com isso, a escola está sendo influenciada a participar dessa discussão desde que houve a vinculação do desempenho do aluno à avaliação de desempenho do docente, no caso de Minas Gerais⁹, e a indexação do desempenho do aluno ao bônus-mercamento do professor, no caso de São Paulo. Nesse contexto, pode ser que se está encaminhando para uma conformação a qual se dará pela desilusão de exercer a docência em uma sociedade, que, de um lado, imputa mais responsabilidades para a escola e, de outro, avalia o trabalho dessa escola a partir de uma experiência situada no passado.

⁹ Esse assunto será abordado no próximo capítulo.

A carreira de magistério tem sido cada vez menos procurada pelos jovens segundo relatório do Inep¹⁰. Das causas apontadas estão os baixos salários, as condições inadequadas de trabalho, a violência nas escolas e a falta de perspectiva em relação à carreira (BRASIL, 2007). Essa questão preocupante é, no contexto atual, talvez a mais difícil de ser resolvida por que governantes e economistas argumentam que não há relação entre melhores salários para os professores e qualidade da educação. Ressaltamos, porém, que não há “educação” se não houver professor. Nesse contexto, cabe reconhecer que a educação deve ter um tratamento prioritário para a sociedade que se quer estabelecer como democrática.

¹⁰ A crise no magistério de professores não é um problema apenas do Brasil e questões como violência, indisciplina e salário são as que se destacam nessa crise. Esteve (2004) a identifica em países como Suécia, Espanha, Alemanha, Grã-Bretanha, França, Estados Unidos, Japão, Holanda e Itália. Nas últimas décadas, vários desses países têm adotado ações para incentivar os jovens a seguirem a profissão. Os dados apresentados por Esteve (2004) são muito próximos daqueles apontados pelo Inep (BRASIL, 2007) em relação à escassez de professores no Brasil.

6 ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E ASPECTOS CRÍTICOS PARA UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

6.1 A “mensuração científica” e a “racionalidade técnica”: implicações para a administração escolar e a educação

O homem quantifica coisas por ele produzidas e também o faz com fenômenos da natureza para os quais procura identificar padrões ou regularidades. O homem possui meios para medir a velocidade de um veículo e a dos ventos. Mensura não somente o consumo mensal de água de uma residência, mas também a pluviosidade em um determinado período. De posse de tantos recursos, alguns bem simples, outros nem tanto, os homens produzem informações para outros homens permitindo tomadas de decisões conforme as necessidades individuais ou coletivas. Individuais como a organização do tempo para o trabalho e o lazer. Coletivas como a regulamentação da velocidade permitida em vias públicas.

Com o estudo do desenvolvimento da noção de número e dos primeiros sistemas de numeração e de medidas, procuramos identificar como a ideia de quantificar está presente no cotidiano humano e como as civilizações deram importância aos conceitos matemáticos para tentar compreender o Universo. Sem a construção do conceito de número (sua abstração) e da sua divisão em partes cada vez menores e o desenvolvimento de métodos para a mensuração e a investigação de fenômenos, não haveria, hoje, a ideia de quantificar o desempenho de alunos em provas ou de prever a probabilidade de acertos em testes de larga escala.

Além disso, com as contribuições de vários cientistas, destacadamente, Descartes e Newton, a pesquisa científica evidenciou aspectos quantitativos e a relação causa-efeito ganhou maior prestígio na sociedade atingindo, inclusive, a Educação e a organização do ensino. A elaboração dos princípios cartesianos e newtonianos foi tão importante que influenciou vários campos do conhecimento e não apenas a Matemática e a Física. Esses princípios influenciaram técnicas de produção para a administração dessa produção e a supervisão do trabalho humano. São esses conceitos que permitiram, como abordado no terceiro capítulo, o desenvolvimento de um sistema universal de medidas, gerado no âmbito de uma racionalidade-técnica, com a articulação da ciência, da economia e da política para oferecer ao modo de produção capitalista instrumentos para maior controle sobre a padronização dos produtos.

No cotidiano, fazemos uso de várias ferramentas como o termômetro para identificar a temperatura, a trena para medir comprimento, a balança para identificar a massa, o transferidor para medir ângulo, o odômetro para medir distância, o barômetro para medir pressão atmosférica e muitas outras. O uso elementar de um instrumento, como o termômetro, por exemplo, “introduz-nos num mundo ‘científico’” (HUISMAN, VERGEZ, 1968, p. 124), dando-nos uma impressão objetiva ao invés daquela, um tanto subjetiva, produzida pelos nossos sentidos. A percepção por meio dos sentidos sobre as mudanças de temperatura são subjetivas e relativas, pois dependem da sensibilidade de cada um. Alguém que convive com temperaturas baixas no inverno pode sentir um intenso calor quando exposto às temperaturas dos países tropicais. O termômetro, por outro lado, identifica a temperatura fornecendo, assim, uma informação clara e objetiva (HUISMAN, VERGEZ, 1968, p. 122).

Algumas ferramentas como o relógio ou o calendário são tão comuns que não nos damos conta de que foi necessário um processo lento e gradual para chegar ao modelo que temos hoje. Atribuir uma representação numérica a um fenômeno natural, como as estações do ano, ou à maior ou à menor precipitação pluviométrica em determinada estação e região, é um ato humano tanto quanto estimar se o tempo está adequado ou desfavorável para plantar milho e se as sementes desse cereal, lançadas ao solo, poderão produzir uma boa ou má colheita. Nestes exemplos, identifica-se a atribuição de valores qualitativos (adequado/desfavorável, boa/má) ou quantitativos (temperatura ambiente/horário, número de sementes em relação à área plantada). Comumente o homem tenta, quantitativa ou qualitativamente, atribuir um valor para as coisas, sejam elas fenômenos da natureza (a determinação do dia em vinte e quatro horas, por exemplo) ou produtos da ação do homem sobre a natureza (por exemplo, a produção de milho depende da relação entre a quantidade de sementes e outros insumos em função da área de plantio e condições do solo).

O homem, quando passa a observar a natureza, começa também a identificar que padrões e números nada mais são do que “palavras (e símbolos) que usamos para descrever padrões. É essencial para todas as criaturas em nosso planeta ser capaz de perceber padrões”. (BENTLEY, 2009, p. 13). Ao estabelecer um padrão, uma unidade de medida para o tempo, por exemplo, o homem determinou um valor para as horas, assim como para o ano, os meses e as semanas. Tudo está organizado por números, mas não no sentido místico a que Pitágoras e seus discípulos se referiam. São esses valores numéricos, convencionalmente aceitos que, paradoxalmente, parece ter outra dimensão para o torcedor que anseia pelo final do jogo, em uma partida de futebol. A medida do tempo continua a mesma, mas a ansiedade do sujeito dá-lhe outra dimensão. Disso conclui-se que, embora a ideia de número pareça dar uma dimensão

objetiva a um fenômeno, o homem estabelece uma relação entre ele e essa medida que, de certa forma, transgride essa objetividade e se torna uma questão de relatividade. Isso ocorre, por exemplo, quando nos submetemos a um exame médico no qual nossa idade é uma variável a ser considerada para identificar, por exemplo, nosso peso ideal e outros indicadores desejáveis para uma melhor qualidade de vida.

Diariamente, utilizamos conceitos matemáticos para administrar recursos e determinar ações. Eles estão presentes na produção capitalista, na religião, no lazer, no corpo humano, na educação, enfim, no mundo. A palavra “quanto” parece mover todas as coisas para as quais sempre se espera uma resposta, em números, se for possível. Quantos habitantes terá o mundo ao final do próximo milênio? Quantos alunos já sabem ler e escrever ao final de certo tempo? Quantos pontos a escola avançou em comparação com a última avaliação de larga escala?

O homem buscou uma organização para o tempo que fosse além da observação do dia e da noite ou das estações do ano. Desde muito, o homem começou a realizar tentativas para estabelecer um calendário e, ao fazê-lo, por um lado, inicia o desenvolvimento de ciências como, por exemplo, a Astronomia. Por outro, fornece um instrumento para organização e o controle do trabalho humano e da produção coletiva.

Para Newton, o tempo não era tão importante porque ele acreditava que Deus determinava a Ordem da Natureza (DOLL JR., 2002). Mas, no século XVIII e seguintes, desenvolve-se um processo de industrialização e de avanços científicos que resultariam em um benefício econômico e social para todos. O controle do tempo e do trabalho humano, então, assume uma dimensão importante em relação à administração (em geral) e à escola. Essa importância pode ser claramente identificada em países como os Estados Unidos os quais, depois da Guerra Civil, passaram de uma nação com poder agrícola para uma com grande poder industrial. Isso ocorreu quando, a América, por volta de 1900, passa a produzir mais do que muitos países juntos (DOLL JR, 2002). Esse rápido desenvolvimento ocorre não apenas em função da apropriação da Ciência pela indústria, mas também pela trajetória do capital financeiro mundial.

No desenvolvimento americano, foram gerados movimentos como o da administração “científica” e o da organização racional do currículo escolar. Para Apple (2006, p. 85), a ideia subjacente à área do currículo, historicamente, “era a do controle social”. Ele explica que, por detrás da preocupação de Franklin Bobbit e W. W. Charters em relação ao currículo escolar, havia uma forte influência provocada “pelo movimento de administração científica e pelo trabalho de mensuração social” (APPLE, 2006, p. 85). Mas esse autor diz que a verdadeira motivação era ideológica. A América, no final do século XIX e início do século XX,

consolida uma sociedade urbana e industrializada, e essa situação sugere a Bobbit e Charters a ideia de que a população nativa seria superada pela onda de imigração que havia ocorrido um pouco antes desse período. Isso era um problema na medida em que eles viam os imigrantes e trabalhadores como inferiores culturalmente. Assim, a escola tornou-se o segundo ponto para realizar o ajustamento social e cultural de acordo com os padrões dos antepassados protestantes e ingleses que fizeram a América. O primeiro ponto foi a restrição à imigração. Nesse contexto, a escola e o currículo tornaram-se determinantes para incutir comportamentos, atitudes e crenças da classe média americana para todos os alunos, imigrantes ou não. De um lado, a neutralidade dos métodos científicos; de outro, a produtividade dos modelos industriais. São esses elementos que se articulam para legitimar uma ordem econômica geral e que também explicam a dependência histórica da área do currículo com os procedimentos e técnicas que foram tomados emprestados das empresas corporativas (APPLE, 2006).

A associação de procedimentos e técnicas importados da administração capitalista foi muito bem explorada por Félix (1984) que identifica a incorporação desse modelo à administração e à organização da escola no Brasil. Essa lógica corporativa tornou-se, em certo sentido, “natural” em nosso modo de ver a educação e a gestão das empresas. Na educação, o currículo é organizado linear e sequencialmente para ser cumprido em determinado tempo e aplicado às crianças que também são organizadas em “lotes de produção”. Assim, a educação ganhou o caráter de terminalidade, de produto pronto e acabado cuja qualidade pode ser aferida pelo controle por testes e exames, ganhando, dessa forma, o nome de “avaliação”. Esta se torna mais somativa do que diagnóstica porque a ideia subjacente à organização da escola e de um currículo com objetivos é a de que o indivíduo “acumula” os conhecimentos que a escola “transmite”. Configura-se, assim, o que Apple (2006, p. 199) chama de “mensuração do *output*” que transforma os meios em fins e que desvia a atenção do educador e da sociedade para os resultados estatísticos tornados públicos. Esse processo colabora para uma distribuição de rótulos tanto para os alunos quanto para a escola e seus professores e tem

em suas raízes uma preocupação com a eficiência, isto é, as escolas como agentes tanto de controle social quanto de reprodução cultural e econômica de alguma forma precisam operar como organizações eficientes, e a rotulação ajuda muito a fazer isso. Tanta atividade quanto possível deve ser racionalizada e transformada em metas específicas de maneira que a efetividade do custo e a suavidade das operações sejam ampliadas, e o “desperdício”, a ineficiência e a incerteza, eliminados. (APPLE, 2006, p. 201)

Criam-se, assim, rótulos e categorias a partir de um filtro que estratifica o desempenho dos alunos e, ao mesmo tempo, busca averiguar a eficiência da gestão da escola e o desempenho profissional dos professores.

6.2 Meritocracia e avaliação de desempenho da equipe escolar

A prática da remuneração variável ou da política de bonificação para as equipes escolares é uma das estratégias utilizadas pela administração capitalista que tem sido aplicada por algumas secretarias de educação. Essa prática pode determinar uma redução nos custos da folha de pagamento, pois remunera melhor somente aquele funcionário, docente ou diretor escolar que mais produziu. A produtividade, nesse caso, é diagnosticada a partir do desempenho dos alunos nas avaliações sistêmicas.

Para a administração capitalista, os trabalhadores não produzem da mesma forma, assim sendo, cabe às empresas a adoção de mecanismos que valorizem aqueles mais produtivos. Essa estratégia já era prevista pelo Taylorismo para aumentar a produtividade, sendo clássico o exemplo do operário Smith (Cf. BRAVERMAN, 1980, p. 82-111).

A avaliação de desempenho, segundo Benedito Rodrigues Pontes (1987), tem por objetivo acompanhar como o funcionário desempenha sua função. A avaliação de desempenho difere da avaliação de cargos, pois esta serve para hierarquizar os cargos dentro de uma empresa. Avaliar o desempenho do funcionário significa verificar sua atuação diante das funções inerentes ao cargo. Essa avaliação é parte do trabalho do administrador, visto que a este cabe “planejar, organizar, liderar e controlar” (PONTES, 1987, p. 13).

Para esse autor, a avaliação de desempenho faz parte do controle que a administração realiza para garantir a eficiência da organização. Nesse contexto, formalmente ou não, as empresas realizam alguma forma de avaliação. Quando um administrador expressa ao funcionário sua satisfação ou insatisfação com seu desempenho está fazendo uma avaliação. Pontes (1987) defende a implantação de um programa formal de avaliação, pois esse pode trazer benefícios tanto para a empresa quanto para os funcionários. Um programa de avaliação de desempenho visa: comunicar o desempenho do funcionário mirando seu aperfeiçoamento; estabelecer objetivos para os subordinados; identificar necessidades de treinamento; elaborar plano de carreira; obter informações para o preenchimento de novas vagas; diagnosticar cargos que não estão bem estruturados; conceder aumentos salariais (PONTES, 1987). Para

um programa dessa natureza, existem alguns sistemas. O sistema tradicional procura identificar o desempenho dos funcionários e estabelece comparações, classificando-os a partir de uma escala de valores como, por exemplo, “fraco” até “excepcional”. Um método ainda usado por empresas brasileiras consiste em distribuir os funcionários a partir de cinco indicadores (péssimo, sofrível, regular, bom, ótimo) e distribuir “forçadamente” um percentual para cada um desses níveis. Diz Pontes (1987) que a

premissa deste método é que numa organização sempre existe percentual de pessoas que desempenham mal, regularmente e excepcionalmente bem seu trabalho e que, portanto, é sempre possível avaliar os funcionários segundo distribuição normal e forçada, e, assim, o aplicam em distribuição de lucros, gratificações, aumentos por mérito. (p. 23)

Um dos problemas desse método refere-se ao fato de que, forçadamente, o administrador tem que considerar que alguns funcionários são péssimos porque o método assim o exige. Outro método é o da “escala gráfica” que visa a identificar no funcionário as características apropriadas para a função que ele ocupa. Normalmente, são utilizadas fichas de avaliação com as características esperadas para o cargo de forma que as chefias possam dar uma nota para cada quesito e encontrar um valor médio. Esses métodos também podem ser combinados. Como são muitas as limitações desses métodos, outros têm sido desenvolvidos. Um deles, explica Pontes (1987), utiliza o método de pesquisa de campo. Essa opção revela a tentativa de superar a subjetividade da avaliação realizada pela chefia. Nesse método, supostamente “neutro”, o avaliador recebe treinamento para avaliar o comportamento humano e ainda produzir um diagnóstico padronizado do desempenho dos funcionários. Para Pontes (1987), esse método é útil tanto para acompanhar como também para aconselhar o funcionário em relação ao seu desempenho diante dos objetivos traçados.

A partir de 1954, com Peter Drucker, surge um novo sistema de avaliação de desempenho que é a avaliação por objetivos (PONTES, 1987). A Administração por Objetivos (APO) é uma proposta “participativa” para gerir a empresa. Os objetivos são estabelecidos com a participação dos subordinados a partir de “um contexto fornecido pelo gerente da unidade. Os objetivos de cada indivíduo e os da unidade com os das demais unidades, e todos eles com os objetivos globais da organização”, conforme explica Pontes (1987, p. 43).

Essa abordagem, para ter sucesso, depende do empenho dos funcionários para atingir os objetivos estabelecidos. Nesse sentido específico, a avaliação por objetivos poderia ser um fator de motivação para a equipe. Mas a APO, como Pontes (1987) explica, se mal

implantada, pode gerar mais trabalho burocrático, pode levar o gerente a impor seus próprios objetivos, pode estabelecer objetivos incompatíveis com a estrutura da empresa e com o potencial do funcionário, dentre outros aspectos. A avaliação por objetivos faz parte, portanto, da abordagem da Administração por Objetivos e, como outras concepções, visa a aumentar a produtividade.

Para isso, estabelece uma relação entre administração e funcionários para que esses tomem como objetivos pessoais as metas de produtividade da empresa. Tem, ainda, a característica de identificar e comparar os desempenhos dos funcionários e, por meio da avaliação de desempenho, diferenciar a remuneração não mais pelo cargo ou pela função, mas pelo que o funcionário produz para a empresa. Para Pontes (1987), um ponto importante nesse modelo é revelar também as condições enfrentadas pelo funcionário para desempenhar sua função, pois as empresas também precisam assegurar que as pessoas possam cumprir os objetivos traçados. Nesse contexto, o autor sugere um sistema integrado — avaliação por objetivos, treinamento, planejamento e desenvolvimento de pessoal.

Nesse sistema são utilizados instrumentos como formulários, gráficos, quadros, entrevista e outros. Pontes (1987) diz que a avaliação de desempenho deve fazer parte de um programa de avaliação que considere não apenas a cultura organizacional da empresa, mas também um plano de carreira para os funcionários, pois, sem esse, um programa de avaliação não terá êxito. Além disso, Pontes (1987) argumenta que Avaliação de Desempenho serve como motivação para os funcionários levando-os a adotarem comportamentos esperados pela empresa. A motivação, segundo esse autor,

é o impulso que leva o ser humano a agir. Baseia-se em necessidades não satisfeitas, objetivos não alcançados de cada indivíduo. Cada indivíduo tem diferentes tipos de necessidades, de acordo com seus padrões de comportamento, escala de valores etc., e essas necessidades variam conforme a época, sofrendo influências internas e externas. (PONTES, 1987, p. 50)

Assim, a Avaliação de Desempenho seria um fator motivacional para o funcionário desempenhar melhor suas atividades. Por um lado, ele saberia o que a empresa espera dele, por outro, o que ele espera da empresa. Como as pessoas não têm as mesmas necessidades e seus valores podem diferir de outros, elas desenvolvem seu trabalho de forma e ritmo diferentes. Desse modo, a produtividade é desigual entre funcionários que desempenham a mesma função. Diante disso, Aldeí Rosane B. Ribeiro e José Arimatés de Oliveira (2002) dizem que

não é mais possível tratar desigualdades com igualdades. Estamos vivendo no mundo da flexibilidade, onde cada vez mais as pessoas têm acesso à informação e se tornam mais exigentes. As empresas que querem alcançar resultados diferenciados, inovadores e vencedores deverão, obrigatoriamente, alinhar seu sistema de remuneração com suas estratégias, levando em consideração que o reconhecimento é fruto da arte de diferenciar pessoas e, conseqüentemente, isso é o que gera a mais sólida fidelidade aos resultados da organização. (RIBEIRO; OLIVEIRA, 2002, p. 7)

O reconhecimento de um funcionário pela empresa indica seu mérito em relação aos demais. Do ponto de vista cultural, a ideia de desempenho e sua avaliação constituem um sistema de hierarquização das sociedades modernas, ou seja, a meritocracia pode ser definida, no nível ideológico, como “um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um. Ou seja, do reconhecimento público da qualidade das realizações individuais” (BARBOSA, L., 2011, p. 22).

A meritocracia apresenta duas dimensões: uma negativa e outra afirmativa. Na dimensão negativa, a meritocracia não reconhece privilégios hereditários nem corporativos. O mérito de cada um é valorizado e avaliado independentemente de sua trajetória e biografia social. Do ponto de vista das representações, a meritocracia pode ser considerada um consenso, pois, no momento em que se pleiteia um direito ou uma posição, não são consideradas variáveis sociais como origem, posição social e econômica, mas apenas o talento e o esforço individual. A meritocracia, do ponto de vista histórico, “é considerada, desde a Revolução Francesa, o critério fundamental em nome do qual se lutou contra todas as formas de discriminação social”, explica L. Barbosa (2011, p. 22). Nesse contexto, a meritocracia parece acabar com toda sorte de privilégios dando a todos a oportunidade de realização pessoal. Entretanto, quando a discussão sobre meritocracia parte do pressuposto de que o desempenho das pessoas deve ser o critério básico de organização social, a meritocracia assume sua dimensão afirmativa e deixa de ser consensual uma vez que

a ausência de consenso [...] não decorre do fato de que as pessoas discordam do desempenho (talento + habilidades + esforço) como critério fundamental, e sim de que existem múltiplas interpretações acerca de como avaliar o desempenho, do que realmente entra no cômputo, do que sejam talento e esforço, de quais são as origens das desigualdades naturais, da relação entre responsabilidade individual e/ou social e de desempenho, da existência de igualdade de oportunidades para todos, da possibilidade concreta de mensuração do desempenho individual etc. (BARBOSA, L., 2011, p. 22)

Em relação à dimensão negativa, tem-se a Revolução Francesa como um marco por ser uma conquista do homem moderno em termos de direito social em substituição aos

privilégios hereditários. Em relação à dimensão afirmativa, seu marco encontra-se nas sociedades contemporâneas, principalmente, com a ideologia neoliberal muito bem representada por Margaret Thatcher e Ronald Reagan, como explica L. Barbosa (2011). Esses neoliberais fundamentaram o discurso de que os indivíduos são os maiores responsáveis pelos resultados de suas vidas e que o sucesso de cada um é proporcional ao talento, às habilidades e ao esforço. Sendo assim, o Estado e a sociedade não são responsáveis pelos problemas do indivíduo. O contexto social e econômico, para esse discurso, não se constitui como empecilhos para o êxito individual porque esse “indivíduo” idealizado pelo neoliberalismo vive em contexto social também idealizado e convive com outros indivíduos que também são juridicamente iguais e autônomos. Assim, o mercado funciona como “um mecanismo alocador de recursos e recompensas” (BARBOSA, L., 2011, p. 27) e a estratificação que vier a ocorrer pode ser justificada pelo reconhecimento do talento e da capacidade diferenciada de cada um e não mais pelos privilégios hereditários e corporativos. Vigora, assim, uma ética produtivista que prevê dar mais a quem é mais capaz. Trata-se de um modelo em que as relações sociais são menos de cooperação e mais de competição entre os indivíduos. A solidariedade social, nesse caso, perde importância para dar lugar a uma lógica de mercado que se estende, principalmente, à esfera pública. O neoliberalismo incentiva a formação de uma sociedade meritocrática regulada pelo “mercado” de pessoas mais talentosas que convivem com outras, mas, no Estado do bem-estar, apesar de não estarem ausentes os critérios meritocráticos,

a preocupação com políticas sociais e a noção de responsabilidade social pelo destino dos contemporâneos são a admissão implícita de que outras variáveis além do desempenho individual influenciam no resultado e no progresso dos indivíduos. Cabe em parte à sociedade a responsabilidade de regular a maneira desigual com que as variáveis históricas afetam os resultados individuais. (BARBOSA, L., 2011, p. 27)

Nesse sentido específico, cabe lembrar que a educação é uma dessas variáveis que afetam os resultados individuais e que o processo histórico dos países desenvolvidos revela que a preocupação em oferecer escola para todos veio antes ou paralelamente ao desejo de desenvolver economicamente. Apesar disso, o discurso neoliberal disseminado nos países em desenvolvimento não parece considerar a educação como uma variável dessa natureza o que leva economistas, políticos e até educadores a afirmarem que é possível aumentar a qualidade da escola pública sem maiores gastos. Essa ideia está implícita na adoção de indicadores de qualidade para a escola pública.

A intenção dessa estratégia, no âmbito de uma política educacional, é a de elevar o rendimento dos alunos por meio da maior produtividade do professor, sem, no entanto, aumentar, significativamente, os recursos financeiros destinados à folha de pagamento dos docentes e outros custos para promover uma educação de qualidade.

O Banco Mundial, desde que passou a financiar projetos educacionais no Brasil tem desempenhado forte influência sobre as políticas para a educação nas últimas décadas. Essa instituição indica que “os salários dos professores devem se vincular ao desempenho e esse deve ser medido através do rendimento dos alunos”, explica Rosa María Torres (1996, p. 166). Essa política tem a intenção de acabar com a isonomia dos salários dos professores e de extinguir a possibilidade de o servidor incorporar à sua renda benefícios como biênio, quinquênio, etc., os quais contribuem para o aumento da renda salarial dos professores em final de carreira.

A utilização de bonificações ou prêmios por produtividade é uma das estratégias que estão inseridas nas políticas educacionais de São Paulo e Minas Gerais, mas com modelos bem diferentes¹¹. Em São Paulo, a bonificação está vinculada exclusivamente ao cumprimento da meta de cada escola, sendo esta estabelecida a partir do desempenho dos alunos observado, por meio do Saesp, no ano anterior. Em Minas Gerais, a SEE/MG optou por definir uma “cesta de metas”. Esta inclui, além das metas de desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala, metas para processos administrativos e financeiros da unidade escolar, das Superintendências Regionais de Ensino e da própria Secretaria da Educação e para o cumprimento de projetos de cunho didático-pedagógico pelas escolas.

A educação, nesses termos, abriga dois polos, ou seja, de um lado os professores; de outro, todos os outros que trabalham na escola ou em outras instâncias ligadas à educação. Apesar das diferenças entre o sistema mineiro e o paulista, em ambos a variável determinante é o desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala. Na prática, as políticas de bonificações para os servidores da Educação dos dois Estados responsabilizam o desempenho do aluno como resultado direto e exclusivo do trabalho docente e, dessa forma, vinculam esse resultado ao valor da bonificação.

Como explica Ana Carolina Timo Alves (2006), a avaliação de desempenho individual (ADI) do servidor mineiro foi implantada por Aécio Neves como uma das medidas do que ele

¹¹ O estado de Minas Gerais utiliza a avaliação em larga escala para definir metas para as escolas, mas não como nas propostas federal e paulista. A proposta mineira é resultado de um complexo processo de monitoramento. Este não se limita ao desempenho dos alunos em avaliação em larga escala, mas a um conjunto de variáveis. Desse modo, o caso de Minas Gerais será abordado apenas para exemplificar a proposta de Avaliação de Desempenho das equipes escolares. Outros Estados e municípios também utilizam a política de bônus, mas selecionamos Minas Gerais e São Paulo como exemplos dessa política.

chamou de “Choque de gestão”. Essa avaliação de desempenho inclui o alcance de metas, como disse anteriormente, administrativas e pedagógicas, mas estas últimas apresentam certo peso na avaliação do docente. Além disso, a opção pela “cesta” de metas acaba por gerar a possibilidade do confronto e, às vezes, até o conflito entre os que estão diretamente envolvidos com a dimensão pedagógica e aqueles relacionados à dimensão administrativa. Isso ocorre porque uma parte da equipe pode alcançar as metas, e a outra pode apresentar resultados insatisfatórios. Além disso, graças ao programa de modernização da gestão pública do ex-governador Aécio Neves (2003-2010), Minas Gerais já viabilizou, inclusive, a possibilidade de demissão do servidor se seu desempenho for insatisfatório. O Art. 36, do Decreto nº 43.672, de 4 de dezembro de 2003, estabelece que:

Caberá pena de demissão ou dispensa da função pública ao servidor que receber na Avaliação de Desempenho Individual:

I - dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório;

II - três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em cinco avaliações consecutivas; ou

III - quatro conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em dez avaliações consecutivas. (MINAS GERAIS, 2003)

A política de bonificação adotada por Minas Gerais foi abordada aqui apenas para demonstrar que se trata de mecanismos que estão sendo introduzidos na gestão pública e que têm por objetivo incentivar a produtividade do servidor, mas que se traduzem, ao mesmo tempo, em um mecanismo por meio do qual se torna possível exercer o controle sobre esse servidor, pois quem dita o ritmo dessa produtividade é o patrão, no caso, o Governo. O controle, nesse contexto, é exercido a partir da ADI que está associada ao plano de metas. Nesse plano, as metas para as escolas estão relacionadas ao desempenho dos alunos nas avaliações que a SEE/MG promove. Dessa forma, uma parte da ADI depende diretamente do resultado das avaliações e, com isso, aumenta a possibilidade de ser atribuído, ao servidor, um conceito insatisfatório se os alunos não apresentarem bom desempenho. Em São Paulo, com a política de bônus e a divulgação de listas classificatórias das escolas, o controle está sendo realizado mesmo sem a possibilidade de demissão do docente em função do seu desempenho. Situações como essas indicam, claramente, a introdução de estratégias de gestão de pessoal das empresas capitalistas para a educação pública.

Dentre os incentivos externos que, ultimamente, são utilizados pelas empresas capitalistas, existe a remuneração variável a qual tem por fim motivar, financeiramente, o trabalhador a produzir mais. A principal diferença entre remuneração variável e bonificação é que esta, normalmente, é paga uma vez ao ano enquanto aquela costuma ser paga

mensalmente. As empresas definem essa política de remuneração de acordo com as características de sua produção. Em algumas, há a possibilidade de premiar o funcionário mensalmente, em outras, apenas anualmente. E ainda há aquelas que utilizam as duas formas. Os objetivos dessas modalidades são semelhantes: premiar a produtividade do trabalhador. Essa questão relaciona-se ao que L. Machado (1994) chama de fatores subjetivos que o capitalista utiliza para o controle do processo de trabalho. Segundo ela:

esses fatores são: envolvimento pessoal, colaboração voluntária, necessidade de fazer as pessoas trabalharem melhor, treinamento e formação contínuos, incentivo ao autodesenvolvimento, preparação dos trabalhadores para trabalhar em equipe, motivação, criatividade. (MACHADO, L., 1994, p. 26)

Essas estratégias de administração de recursos humanos incentivam a competitividade entre trabalhadores e equipes de uma mesma organização. Para Coraggio (1996),

a ideia do êxito, para indivíduos, setores sociais e países, não supõe a cooperação ou a solidariedade, mas o triunfo na competição com os outros. Ser competitivo significa ter a capacidade de passar pelas provas que o mercado impõe, respondendo rápida e eficientemente às suas mudanças. (1996, p. 80)

Dessa forma, premia-se o mérito daquele que superou os outros. Essa prática nas empresas normalmente não gera conflito entre os trabalhadores porque aquele que não foi premiado tende a reconhecer que não trabalhou o suficiente. Freitas (2011) explica que, em uma empresa capitalista, os bônus são pagos conforme o resultado da produtividade dos funcionários e, por meio dele, diferenciam-se os ganhadores dos perdedores. Essa lógica não pode ser aplicada na educação. Os resultados dos testes de desempenho dos alunos das escolas públicas não são equivalentes aos lucros na empresa. Na empresa, se as metas não são alcançadas, alguém pode ser demitido. Em contrapartida, se a produtividade aumenta, os funcionários ganham bônus. Na escola, se os alunos não conseguirem o desempenho estabelecido, então o professor não recebe bônus e será responsabilizado caracterizando-se uma forma de controle social que incentiva corrupções e fraudes. Freitas (2011) afirma que essa condição remete ao princípio formulado por Donald T. Campbell (1976) o qual alega que um indicador social distorce e corrompe o mesmo processo social que está tentando regular e fiscalizar, ou seja, monitorar. Ravitch (2011, p. 183) diz que esse princípio “tornou-se lendário como descrição de como as organizações em todos os campos mudam seus comportamentos para atender a medidas externas.” Essa condição fica clara no caso do

“vazamento do Enem”¹² ocorrido em um colégio cearense e no caso do desempenho de uma escola estadual localizada em um bairro pobre de Sorocaba cujo desempenho no Saresp 2011 foi de 9,3, ou seja, a maior nota do Estado. Neste último caso, os alunos foram ajudados pelas professoras que garantiram o recebimento do bônus de 2,9 salários. A SEE/SP abriu processo disciplinar contra a equipe escolar graças à denúncia dos pais dos alunos que declararam indignação quanto à atitude da direção e dos professores (SECRETARIA..., 2012). Esse caso revela que os pais não estão alheios ao estabelecimento de metas de qualidade para a escola pública. No entanto, esse aspecto tem que ser analisado criticamente porque a política de bonificação para os professores conforme o desempenho dos alunos tem grande chance de produzir resultados indesejáveis nas escolas públicas, dentre eles, as fraudes. Mas, pior que essas falcaturas é a criação de obstáculos para uma escola cuja qualidade não pode ser mensurada em testes de avaliação. De certa forma, o sistema de metas estruturado em resultados em provas incentiva um processo de corrupção e desestimula a formação ética dos alunos. Essa possibilidade pode vir a ser um tema relevante para uma futura pesquisa, pois se a escola quer formar para a cidadania, como pode utilizar meios ilícitos para receber uma bonificação?

A educação não carece de “choque de gestão”, mas carece de ser administrada tendo em vista seus fins. Até o momento, as notícias sobre o desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala têm indicado que os avanços têm sido mínimos diante do empreendimento imposto às escolas. Diante disso, faz-se necessário: a) desenvolver pesquisas a fim de analisar os impactos dessa política no relacionamento entre os membros das equipes escolares; b) investigar se a Avaliação de Desempenho dos professores da rede pública está inserida em um programa de valorização do Magistério cuja estrutura contemple a formação continuada, um plano de carreira, o consenso sobre as metas da escola, uma jornada de trabalho adequada para planejamento de aulas, condições objetivas para trabalhar e outras. Essas pesquisas poderão identificar em que medida a Avaliação de Desempenho do diretor e da equipe escolar contribui para a melhoria do ensino e se a forma como a avaliação está sendo feita, configura-se ou não em uma medida burocrática com a finalidade de desprestigiar os professores, desarticular as entidades sindicais e criar as condições políticas adequadas para dar início ao processo de privatização da educação básica.

¹² Na seção 6.5 esse episódio será explicado.

6.3 A busca da escola eficaz com o uso de testes padronizados

Os empresários deste século aumentaram suas exigências quanto à educação requerida para seus trabalhadores. O Estado, para atender o direito à educação para todos e para viabilizar esse direito, tem buscado, a partir de uma lógica de mercado, induzir as escolas a serem mais eficientes. Para isso, utiliza os resultados das avaliações em larga escala, ou seja, os alunos realizam provas. A metodologia e a estrutura de aplicação dessas provas não são comparáveis aos processos de avaliação realizados em sala de aula. Cada resultado é mostrado como indicador de qualidade.

Essa condição contribui para o entendimento de que a qualidade da educação pode ser aferida por meio de testes e reforça a reprovação e a seleção como mecanismos aceitáveis (!) para garantir educação de qualidade. Esse entendimento tornou-se parte do senso comum desde que os exames escritos passaram a fazer parte da escola e com eles o ensejo de medir, classificar, selecionar e certificar. Essa condição de determinar um parâmetro ideal de medida para a educação aproxima-se bastante da padronização e da normalização, ou seja, do controle a partir de parâmetros predeterminados pelos órgãos da educação. Entretanto, a vontade de medir a aprendizagem, exclusivamente, por meio de exames escritos pode levar à ideia de que apenas aqueles que provarem o êxito nas provas podem ser um homem integral. Considerando que a educação é uma necessidade, tanto um bem como um direito, aquele não a obteve, por qualquer motivo possível, não deixou de ser o que é: um homem, um cidadão. Por outro lado, não há justificativas para que o direito à educação não seja efetivado.

Existe, portanto, uma contradição no senso comum sobre a qualidade da educação. Por um lado, exige-se a extensão do direito a todos; por outro, admite-se que só existe qualidade da educação quando a escola reprova e seleciona. Essa contradição vai se constituindo para o senso comum, mas, para nós, faz-se necessário

começar a revelar os problemas associados às nossas visões de escolarização baseadas no senso comum e começar a abrir e explorar caminhos conceituais e econômicos que pareçam fecundos e possam nos preparar para entender e agir sobre a complexidade, mais do que declará-la concretamente como se não existisse. (APPLE, 2006, p. 167)

O exame, para o senso comum, é um instrumento que regula a qualidade da escola. Mas é também mecanismo de controle social. Os processos de avaliação na escola fazem parte desse universo complexo que é a própria escola e sua relação com a sociedade. Além

disso, a escola sofre influência de várias áreas, e isso ocorre com a avaliação utilizada pelas escolas. As provas escolares, no século XIX, eram bastante diferentes daquelas a que os alunos deste século têm sido submetidos. Essa afirmação pode ser verificada a partir de um documento obtido no Arquivo Público do Estado de São Paulo e que se encontra reproduzido no Anexo A. Trata-se de uma prova escrita feita por uma aluna do 4º ano do “Grupo Escolar Antônio Padilha”, de Sorocaba/SP, em 1896 (PROVA..., 1896). Naquela época, a cada ano letivo, no mês de novembro, os alunos eram submetidos ao exame anual para verificar quem seria aprovado para a série seguinte. O exame era constituído por uma prova dissertativa sobre as disciplinas (Física, Aritmética, Francês, Gramática, Geometria, Botânica, Química, Música e outras). O documento não informa a idade da aluna, mas o conteúdo da prova revela uma educação totalmente voltada para a memorização de conteúdos disciplinares e um cuidado visível com a caligrafia.

Em 1925, em São Paulo, foi publicada a “Revista Escolar” cujo objetivo seria colaborar com o aperfeiçoamento do ensino público paulista. Logo no primeiro número, encontra-se um artigo “O estudo experimental da Criança” que anuncia a tendência mundial em organizar princípios para servir de base a doutrinas e métodos seguros e, por meio deles, constituir uma ciência da infância. Esses princípios somente podem ser estabelecidos a partir da observação rigorosa e pela experiência. Essa tendência está claramente apresentada na seguinte citação:

[...] tem-se introduzido no estudo dos problemas da pedagogia, uma precisão matemática; tem-se estabelecido entre os diversos grupos de factos, relações tão assombrosas e claras, que é incontestável – o novo método contribuirá para solver as mais complexas questões do ensino. (REVISTA ESCOLAR, 1925, p. 23)

A partir de 1927, começa a ser publicada uma série de artigos sobre “o movimento dos testes” no Brasil, revelando a tendência em aferir o desempenho dos alunos por meio de testes formulados por métodos científicos rigorosos. Também nessa publicação, encontra-se a informação de que Minas Gerais, desde 1925, tinha iniciado a aplicação de testes para aferir a inteligência e a leitura dos alunos.

Saul (2001) narra o trajeto histórico da teoria da avaliação educacional e explica que o primeiro foco sobre avaliação será a “medida e/ou avaliação do rendimento escolar” (p. 26). Por volta dos anos 1950, o foco passa para a avaliação do currículo. Essas tendências fundamentam-se por princípios técnicos e racionais, mas a segunda tendência aparece como “disciplina científica”. Da primeira são afiliados Robert Thorndike, Ralph Tyler, Robert F.

Mager, James Popham e Eva Baker. As propostas desses três últimos introduzem a “necessidade de construir itens de testes apropriados e de testá-los” (SAUL, 2001, p. 30), bem como a necessidade de orientar os professores na definição de objetivos e na avaliação do ensino. No Brasil, essa literatura estava impregnada do pensamento positivista e influenciou não somente o ambiente acadêmico, como também as legislações educacionais, por isso, diz Saul (2001, p. 32), a avaliação “constitui o ‘superego’ de administradores e professores que” mal ou bem a utilizam.

Da segunda tendência, os principais autores são Stufflebeam, Scriven, Stake e Parlett; Hamilton. Ela surge nos Estados Unidos, por volta dos anos 1950, para identificar o desempenho de “projetos de desenvolvimento de ensino e currículo” (SAUL, 2001, p. 33). O foco dessa tendência reside em coletar dados para tomar decisões (STUFFLEBEAM, 1968), avaliar mérito (SCRIVEN, 1967), compreender a realidade (PARLETT; HAMILTON, 1972) ou identificar pontos fortes ou fracos em um programa educacional (STAKE, 1967 e 1984). (Cf. SAUL, 2001, p. 32-41).

Observa-se, por esse breve retrospecto da trajetória da teoria da avaliação, a influência do pensamento positivista nas duas tendências. Kimbrough (1978, p. 192) afirma que houve uma “onda de pensamento lógico e positivista” que influenciou as ciências sociais e, inclusive, a educação, mas que, antes disso, o planejamento curricular era muito simples. Nos Estados Unidos, no início do século XX, Franklin Bobbitt (1918), Henry C. Morrison (1934) e Charles H. Judd (1918) foram alguns teóricos desse movimento científico que propuseram um “programa educacional que espelhasse as realidades empíricas da sociedade.” (KIMBROUGH, 1978, p. 193) e se apoiaram nos estudos de psicólogos como John B. Watson e Thorndike dando início à idade do ouro da construção de testes em educação. Eles “estavam certos de que, através de seus métodos científicos, seria descoberta a escola perfeita. Conforme constatou-se, os sonhos de perfeição eram prematuros.” (KIMBROUGH, 1978, p. 193). Na França, as pesquisas experimentais dos franceses Alfred Binet e Henri Piéron também colaboraram para direcionar a avaliação.

Sousa e Alavarse (2007, p. 102) dizem que a ênfase da avaliação desloca-se para “testes e medidas educacionais, com vistas à mensuração de capacidade e características do aluno”. Depois, durante a década de 1960, com a disseminação da teoria do capital humano que enfatiza a educação como investimento e promotora do desenvolvimento econômico, os estudos sobre avaliação são desenvolvidos a partir dos princípios da pedagogia tecnicista influenciada pela “racionalidade empresarial”. Nessa década, diz Doll Jr. (2002), ocorre o ápice da ciência moderna, da “racionalidade técnica”. Também coincide com a descoberta

pelos norte-americanos de que os russos estavam à frente na corrida espacial (KIMBROUGH, 1978, DOLL JR, 2002, ESTEVE, 2004). Esse contexto favorece o desenvolvimento da concepção de “avaliação por objetivos”, de Ralph Tyler (SOUSA; ALAVARSE, 2007). Segundo esses autores, essa avaliação

se caracteriza como procedimento que permite verificar se os objetivos educacionais estão sendo atingidos pelo programa de ensino. Tem por finalidade fornecer informações quanto ao desempenho dos alunos face aos objetivos, possibilitando que se verifique em que medida as experiências de aprendizagem, tal como previstas e executadas, favorecem o alcance dos resultados alcançados. (SOUSA; ALAVARSE, 2007, p. 102-103)

Os princípios básicos de Tyler deram origem, segundo Doll Jr. (2002, p. 69), ao seguinte problema: “a predeterminação dos objetivos, a seleção e organização das experiências para refletir esses objetivos, seguidas por avaliações para determinar se os objetivos foram atingidos, parecem enfatizar primariamente a escolha dos objetivos”. Doll Jr. (2002) critica a proposta de Tyler por dois motivos: 1) os objetivos orientam para determinados resultados que podem ser elevados a primeiro plano e, com isso, a experiência, o processo de aprendizagem, ficam em segundo; 2) a avaliação não é neutra, pois está relacionada aos fins que estão carregados de algum valor. Mas que valor? Apple (2006) responde:

em termos claros, os conhecimentos abertos e ocultos encontrados nos ambientes escolares, e os princípios de seleção, organização e avaliação desse conhecimento, são seleções governadas pelo valor e oriundas de um universo muito mais amplo de conhecimento possível e de princípios de seleção. (APPLE, 2006, p. 83)

O que se ensina na escola foi determinado a partir de uma lógica baseada na eficiência econômica e na eficiência dos princípios da “administração científica” e do desenvolvimento de testes para mensuração de competência e habilidades. A concepção de educação subjacente na proposta de Tyler é puramente instrumentalista na medida em que separa fins e meios porque, nessa concepção, “a educação não é seu próprio fim, desenvolvendo-se a partir de si mesma; ela é dirigida e controlada por propósitos que estão fora dela” (DOLL JR., p. 70). A escola de educação básica, ao ser compreendida como a instituição que viabiliza o direito social à educação, torna-se um espaço de contradições. De um lado, a possibilidade do acesso à educação, por outro “a que educação” o indivíduo está tendo acesso.

Nos capítulos anteriores, vimos que a educação já foi entendida como uma forma de transmitir um ofício aos aprendizes e que a escola se estabelece, efetivamente, quando a

sociedade reconhece a linguagem escrita como uma habilidade que permite ao autor deixar seu pensamento para a posteridade. Com a imprensa, surge a possibilidade de desenvolver campanhas de publicidade de maior alcance, tal qual fizeram os protestantes à época da Reforma, ou ainda de disseminar conhecimentos por meio dos livros, jornais e outros suportes de escrita. A oralidade foi substituída pela língua escrita e, nesse novo contexto, surge a necessidade de desenvolver, na população, a competência leitora, sendo que sua promoção tornou-se atribuição da escola. Além disso, com o desenvolvimento, principalmente, da matemática e de outras ciências que permitiram à população deixar de confiar na autoridade da Igreja para explicar o Universo e, nesse contexto, a escola começa a ser estruturada a partir de princípios cartesianos, em um modelo de organização semelhante aos das fábricas manufatureiras. Instaura-se, então, no estabelecimento escolar uma condição peculiar. Com a estrutura que foi sendo formada, estabeleceu-se uma escola organizada por níveis de instrução apesar de se introduzir a ideia de que essa escola é um lugar privilegiado porque ali se encontram aqueles que estão em formação moral, intelectual e cultural. Mas como essa educação deve ser realizada? Historicamente tem se observado a predominância de um modelo autoritário por meio do qual o aluno recebe as informações, deve memorizá-las e, ao final, precisa demonstrar o quanto aprendeu por meio de exames. Trata-se da mesma lógica do processo de fabricação: *input-output*, ou seja, um modelo pautado em princípios econômicos em que o produto de saída deve sofrer as modificações necessárias e se tornar um produto com as características desejadas previamente.

Contraditoriamente, também existe um modelo democrático que reconhece o aluno como um sujeito, um ser dotado de vontade e, como tal, capaz de se apropriar da cultura humana. Trata-se, portanto, de um conceito de educação democrática. Essa proposta, defendida por Paro (2011a), engloba a administração escolar numa perspectiva democrática em que a participação dos pais, dos conselhos, da equipe escolar e também do aluno confere o verdadeiro significado à qualidade da escola pública: a experiência de ser sujeito em um ambiente democrático e a convivência em uma sociedade democrática. Nesse sentido, o conceito de cidadania não termina na educação como consumo conforme ideologia neoliberal, mas como direito permanente de, por meio dela, apropriar-se da condição de permanecer como sujeito de vontade no mundo.

As políticas educacionais que se apoiam na lógica de mercado que valoriza o mérito individual e aposta na competição entre organizações que oferecem educação fazem tão somente uma justificção para limitar os recursos financeiros necessários à efetivação de uma escola de qualidade, mas também, por um outro viés, para direcionar os poucos recursos tendo

em vista fins que não são condizentes com aqueles da educação. Como afirma Paro (2012b, no prelo), a avaliação da qualidade da escola pública implica o reconhecimento de um conceito amplo de educação que se constitui como a apropriação da cultura produzida por gerações anteriores. Reconhece-se, nesse conceito, a qualidade da educação como um valor dinâmico, como uma experiência que deve ser essencialmente democrática para ser de qualidade. Esse pressuposto indica que “a luta por uma educação criticamente democrática e socialmente justa constitui algo contínuo, o fim do processo não pode ser vislumbrado. [...] A educação é um ato *inerentemente* político e ético – totalmente humano.” (APPLE, 2006, p. 242, grifos no original) Por ser um ato humano, reconhecer a condição de sujeito implica negar qualquer tipo de dominação. Esta é uma condição desumana que “concorre para negar a própria especificidade histórica do homem.” (PARO, 2001, p. 49). O homem se faz humano a partir de seu domínio sobre a natureza e assim se reconhece como humano. Sem perder de vista esse conceito, esse autor argumenta que um indivíduo, ao encontrar-se com outro, deve reconhecer neste uma condição igual à sua própria, ou seja, a condição de humano. Ao ignorar essa condição no outro, o que ocorre é a transposição da condição de humano para coisa, do não-humano. Reconhecer o outro como “coisa” pode justificar uma relação de dominação que equivale a enxergar o homem como uma árvore tombada ou um metal, da qual se apropria para um determinado fim. Trata-se, portanto, da degradação do homem por outro homem (PARO, 1991). Essa lógica não é democrática e, por isso, não pode ser aceita como princípio norteador de uma educação no seio de uma sociedade democrática. Nesse contexto, a avaliação sistêmica de que tratamos nos capítulos anteriores não pode se constituir como elemento determinante para a instauração de uma gestão de escolas públicas que reduz o princípio democrático de cidadania plena ao consumo da educação ou à escolha da escola tendo como suporte informações sobre o desempenho dos alunos em testes.

Nas últimas décadas, têm-se presenciado contribuições significativas para a democratização do ensino. Tal aspecto pode ser identificado no princípio de gestão democrática inserido na Constituição Brasileira (CF/88) de 1988. Theresa Maria de Freitas Adrião e Rubens Barbosa de Camargo (2002) argumentam que a presença desse princípio na CF/88 faz parte do processo de democratização em que o Brasil se encontrava no período pós-ditadura e, portanto, com maiores possibilidades para a concretização de relações mais democráticas do que no período ditatorial. Para esses autores, a consolidação do princípio de gestão democrática pode se dar, como prática concreta, no âmbito da gestão escolar, pois este é um espaço para o exercício da participação democrática dos pais e da comunidade (ADRIÃO; CAMARGO, 2002).

A LDB 9394/96, promulgada anos depois da CF/88, apresenta a gestão democrática para a escola pública e preconiza que os sistemas de ensino devem definir normas para a gestão democrática do ensino público na educação básica, contando, inclusive, com a participação dos profissionais da educação e das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes na elaboração da proposta pedagógica da escola (BRASIL, 1996). Essa mesma lei indica a necessidade de haver avaliações nacionais do rendimento escolar, nos diferentes níveis de ensino, a fim de definir prioridades e melhoria da qualidade de ensino. Essas avaliações constituem as chamadas avaliações sistêmicas que, nas últimas décadas têm sido utilizadas como elemento de regulação e de administração dos sistemas de ensino, como explica Maria Inês de Matos Coelho (2008). Esse modelo de avaliação tem uma orientação política que trata a educação e o conhecimento como fator de competitividade entre nações e empresas. Entretanto,

é necessário considerar criticamente que a educação pode estar sendo transformada em uma mera possibilidade de consumo individual, variando segundo o mérito e a capacidade dos consumidores, o que pode acabar por lhe negar a condição de direito social. (COELHO, 2008, p. 231).

O discurso da qualidade advindo do contexto empresarial reduz a qualidade à ideia de medir, de encontrar indicadores numéricos a fim de instrumentalizar o administrador, mas essa simplificação ignora a exclusiva condição dos seres humanos em formação para os quais

a incomensurabilidade dos espectros de habilidades e competências, a impossibilidade de rotulações ou classificações definitivas, ou relativamente estáveis, a parcial imprevisibilidade associada à administração das emoções e dos sentimentos, às regulações dos humores, tornam a minimização na gama de variações uma meta absolutamente indesejável que não encontra apoio em qualquer dado de realidade. (MACHADO, N., 2001, p. 54)

Esses aspectos são ignorados quando se atribui às avaliações sistêmicas um poder que elas não têm, ou seja, o de reconhecer a diversidade humana e o universo de cada sala de aula. Ignorando esses aspectos, os governos federal e paulista, não só adotaram indicadores de desempenho para as escolas de educação básica, como também deram bastante publicidade às ações e aos resultados desses programas de qualidade por intermédio dos diversos meios de comunicação. Esquinsani (2010) infere que a mídia tem sido um fator de potencialização dos resultados das avaliações em larga escala. Para ela,

a cultura da mídia é responsável pela construção e circulação de um amplo leque de imagens, códigos e informações. A mídia detém, ainda, uma inigualável capacidade

de disseminação e alcance de seus conteúdos e representações acerca da realidade social. Fica claro, portanto, que o impacto social dos conteúdos que ela difunde não pode ser menosprezado. (ESQUINSANI, 2010, p. 133)

Com a contribuição dos meios de comunicação social, a avaliação educacional deixa de ser um tema debatido apenas no meio acadêmico ou no âmbito governamental e torna-se parte do cotidiano da sociedade que assiste a esse debate. A mídia torna-se fonte de informações para a população, desdobrando, selecionando e fazendo os recortes que julga necessários para isso. Esquinsani (2010) diz que

dentro do contexto cotidiano, a mídia informativa (como os jornais e as revistas, por exemplo) é especialmente importante, já que ela se torna – direta ou indiretamente – uma fonte essencial de fornecimento dos recursos de que a população dispõe para informar-se. Assim, aquilo que os meios de informação veiculam ou deixam de veicular é significativo do ponto de vista da percepção da realidade social que está disponível para os consumidores. (ESQUINSANI, 2010, p. 134)

Os contextos de cada participante na discussão, entretanto, apresentam algumas semelhanças e, em muitos tópicos, são, evidentemente, divergentes. No âmbito acadêmico, principalmente, nos últimos decênios, tem-se discutido o papel da avaliação educacional a partir da dimensão pedagógica da qual a avaliação faz parte. Para a academia, essa discussão não pode ser dissociada das teorias de aprendizagem e, nesse contexto, a avaliação é uma prática que colabora com o trabalho do docente que visa à aprendizagem do aluno. O MEC e secretarias estaduais de educação, como as de São Paulo e Minas Gerais, por exemplo, têm contemplado a avaliação como instrumento de gestão e controle sobre os sistemas de ensino.

Se o discurso sobre a necessidade de melhorar a qualidade da educação não é recente no cenário brasileiro, a perspectiva de quem faz a análise da qualidade da educação, afirma Celso de Rui Beisiegel (1999), pode ser diferente, pois

do ponto de vista dos segmentos privilegiados da coletividade, a qualidade do ensino público realmente pode ter piorado: os grupos sociais privilegiados já não encontram na escola pública os padrões de ensino que recebiam num passado ainda recente. Mas, sob a perspectiva das grandes massas subalternas, a situação não é a mesma. A relação, aqui, se inverte, pois à medida que veio conquistando a possibilidade de matrícula, a população passou a contar com serviços antes inacessíveis. Para quem não tinha acesso à educação escolar, mesmo este ensino de má qualidade, representa uma indiscutível melhoria. (BEISIEGEL, 1999, p. 38).

Apesar disso, o discurso da qualidade tem justificado várias políticas educacionais que são, inclusive, antagônicas. Quando a escola pública selecionava alunos porque a oferta de vagas era menor do que a demanda, o discurso da qualidade evidenciava a necessidade de

escolher os melhores alunos. Atualmente, como a oferta de vagas praticamente atende à demanda escolar, o discurso se modifica, pois o problema agora está sendo situado na gestão da escola e no corpo docente. Sendo assim, o Estado apresenta ações destacando que reconhece que a qualidade da escola caiu, mas ao mesmo tempo responsabiliza as equipes escolares pela falta de qualidade da educação. Essa lógica de responsabilização surge com o interesse de governos neoconservadores e neoliberais que introduzem a lógica de mercado e dos modelos de gestão privada para o domínio público, enfatizando, assim, o monitoramento dos resultados e produtos dos sistemas educacionais, como explica Afonso (2000).

Trata-se de um movimento originado nos Estados Unidos cujo bloco é formado por quatro grupos: os neoliberais, os neoconservadores, os populistas autoritários, havendo ainda um último grupo de “profissionais” que são especialistas “empregados pelo Estado por causa de seu conhecimento técnico sobre avaliação e testes, eficiência, gerenciamento, análise de custo-benefício e de habilidades técnicas e de procedimentos similares” (APPLE, 2006, p. 245). Esses profissionais fornecem o conhecimento técnico-administrativo para que outros grupos direcionem a agenda das políticas educacionais. São, nas palavras de Apple (2006, p. 245), os “filhos e netos de especialistas em eficiência e dos gerentes do modelo sistêmico de gestão” cujo interesse é manter o controle técnico e as regularidades do comportamento humano. MacDonald (1982) diz que os especialistas em avaliação se defrontam com uma instância política e que esta influencia sua escolha de técnicas e análise das informações, portanto seu trabalho apresenta consequências sociopolíticas. Embora acreditem na neutralidade da metodologia selecionada, os

avaliadores influenciam relações de poder. Seu trabalho produz informação que funciona como um recurso para satisfazer determinados interesses e valores específicos. Avaliadores estão comprometidos com uma instância política porque devem escolher entre reivindicações concorrentes. (MACDONALD, 1982, p. 16)

A existência da neutralidade, portanto, não existe. Os procedimentos utilizados não “são técnicas simplesmente ‘científicas’, técnicas livres de qualquer interesse e que podem ser aplicadas na ‘engenharia’ de qualquer problema com que nos deparemos” (APPLE, 2006, p. 156). Além disso, as escolhas feitas pelo avaliador também fornecem indícios sobre as agendas de cada grupo político. Esses grupos têm agendas próprias, mas formam uma aliança em torno das questões que são importantes para eles. Desse modo,

a agenda é estabelecida por quem quer conexões mais íntimas entre as escolas e a economia (globalizada). É exatamente essa agenda complexa e excepcionalmente

conservadora que está presente no apelo de Bush para que ‘nenhuma criança fique para trás’ (na verdade, para que ‘nenhuma criança deixe de ser testada’) e na política administrativa de ignorar qualquer pesquisa que não imite um modelo médico ou semicientífico. (APLLE, 2006, p. 245, grifos no original).

Essa visão que assume a democracia como prática de consumo, tal como propõem os neoliberais, limita o currículo a elementos seguros que não possibilitam uma visão crítica da realidade concreta que se manifesta no âmbito da escola. Esse movimento transforma a educação em mercadoria e liga o significado de democracia ao consumo (APLLE, 2006). Diz ele que “o mundo é visto como um vasto supermercado. [e que a]s escolas, e mesmo os alunos [...] se tornam mercadorias que se compram e se vendem da mesma forma que todas as outras coisas são compradas e vendidas”. (APLLE, 2006, p. 255). Mas, se isso fosse certo, a justiça social passaria a ser realizada por meio dos processos de compra e venda, o que, para Apple (2006), incentiva a desmobilização da sociedade por justiça social, algo tão desejado pelos neoliberais.

A abordagem sistêmica na educação tenta fornecer uma solução técnica para problemas que são políticos e sociais. Ela procura eliminar os conflitos entre posições ideológicas e morais diferentes procurando associar a ideia de racionalidade técnica e científica à ideia de consenso. Mas isso vai contra a própria história da ciência e das disciplinas científicas que é marcada por intenso conflito intelectual, interpessoal e pela revolução conceitual e não pelo consenso (APPLE, 2006). Essa “racionalização” carrega os mesmos pressupostos da administração “científica” e se limita a compreender a realidade concreta da escola pública. Essa racionalização tem por finalidade criar uma realidade na escola como se nela não existe uma diversidade e como se o currículo fosse apenas um documento administrativo. O currículo é portador de uma visão de mundo. Nesse sentido, concretizar uma realidade desejada somente por aqueles que decidem o que os alunos podem aprender, por meio de um currículo determinado por especialistas e por metas de desempenho que permitem o controle social sobre a escola, sua administração, seus professores e seus usuários por meio da avaliação, significa fazer a escola ignorar os conflitos humanos e as contradições sociais e econômicas. Apple (2006) diz que se trata de uma possibilidade concreta de “aumentar a burocratização e o controle social por meio da racionalização da educação” (p. 166) e de fazer com que os alunos e as escolas aprendam a trabalhar para atingir metas estipuladas por outros. Isso significa aprender a internalizar uma ordem social e econômica e continuar a desempenhar um comportamento alienado e sedimentado no mundo

dos adultos. Nesse contexto, analisar a realidade escolar exige considerar também os determinantes sociais, políticos, econômicos e ideológicos, pois

sem ter presente uma adequada apreensão dessas manifestações concretas, os estudos que subsidiam propostas de políticas públicas em educação correm o risco de não se elevarem acima do senso comum, por lhes faltarem os elementos que lhes dariam sustentação e validade teórica, posto que abstrair (no sentido negativo de alhear, de não levar em conta) as determinações essenciais, necessárias, explicativas do real concreto presente no cotidiano é construir generalizações sem sustentação empírica, é teorizar no vazio. A boa teoria é uma abstração do real, mas no sentido positivo de sintetizá-lo, de “pôr entre parêntesis” determinados aspectos circunstanciais ou particulares, para verificar o que existe de universal, de essencial, que lhe dá sentido e especificidade; é verificar, acerca de determinado fenômeno, quais são as leis que explicam seu movimento e constituição. (PARO, 2001, p. 125).

Tal perspectiva é propositalmente ignorada no modelo de avaliação sistêmica que ignora os problemas complexos que caracterizam a atividade educativa, seu planejamento e seus processos de avaliação. Estes, na educação, não podem ser resumidos ao controle, mas à emancipação do sujeito com a mediação da escola.

Por outro lado, com a noção do controle sobre as escolas, exercido por meio das avaliações sistêmicas, define-se que valores e conhecimentos são adequados e qual é a responsabilidade das escolas, dos professores e dos alunos. Tanto estes quanto aqueles “devem ser estritamente responsáveis pelo que dominam ou deixam de dominar”, como explica Apple (2006, p. 258). Responsabilizar, no contexto apresentado, significa dar à sociedade o conhecimento, por meio da mídia, dos resultados do desempenho dos alunos como se tais resultados dependessem, unicamente, do trabalho docente ou ainda da capacidade de aprender do aluno. Mas essa mesma sociedade também precisa conhecer as condições de trabalho a que os docentes e a direção da escola estão submetidos visto que essas condições não são iguais, pois, ainda que investimentos tenham sido feitos nos últimos decênios, ainda se tem a carência de professores e funcionários, os recursos didáticos são inadequados, as classes são superlotadas, os salários dos professores são baixos e a segurança, nas escolas, é precária (PARO, 1991). Se o docente é responsável por desempenhar um trabalho competente, em contrapartida o Estado deve ser responsável por oferecer as condições de trabalho adequadas para o diretor e sua equipe. Nesse sentido, não basta existir uma legislação que expressa o direito à educação, o Estado também precisa garantir a eficácia dessa lei, ou seja, a efetivação do direito. Nesse sentido, as críticas às condições de trabalho dos professores são consistentes.

6.4 Educação pública: um promissor “nicho” de mercado

A educação é uma área que envolve interesses econômicos, políticos e sociais. Sendo considerada um direito social que deve ser garantido pelo Estado, conforme reza a Carta Magna (1988), ela é um setor para o qual, historicamente, não são destinados recursos financeiros necessários para seu financiamento, mas nem por isso, inexpressivos. Uma das justificativas que muitos governos utilizam para destinar apenas o mínimo de recursos exigido por lei é o fato de que a educação é um setor dispendioso porque atende uma parcela significativa da população. Esse discurso tem sido recorrente, nos últimos anos, desde que foi aprovada a Lei do Piso para o Magistério. Vários governadores pleitearam, no sistema judiciário, ações em que afirmam que se cumprirem o piso salarial exigido por essa lei, seus estados vão “quebrar”.

Muitos entusiastas do livre mercado, inclusive para a educação básica, recomendam que, primeiro, o Brasil precisa se desenvolver, para depois poder investir em educação. Essa recomendação nega todo o processo histórico de expansão educacional que foi crucial para o desenvolvimento da Europa, América do Norte, Japão e Leste Asiático. Amartya Kumar Sen (1999) afirma que

no contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. [...] no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica. (SEN, 1999, p. 170)

As oportunidades sociais colaboram para o desenvolvimento humano e este representa a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida uma vez que existem evidências de que “mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis da duração e qualidade de vida de toda a população.” (SEN, 1999, p. 170-171). Nesse contexto, os investimentos em educação e de outros serviços públicos para a população são, assim como foram para os países mais ricos, fundamentais para o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento.

Apesar disso, há uma tendência entre muitos economistas em afirmar que o mecanismo de mercado é solução para todo problema econômico. Sen (1999) esclarece que

não se pode submeter tudo ou negar tudo ao mercado, pois até Adam Smith reconhecia a limitação do mecanismo de mercado e que ele

não hesitou em investigar circunstâncias econômicas nas quais restrições específicas pudessem ser propostas com sensatez, ou áreas econômicas nas quais instituições desvinculadas do mercado seriam muito necessárias para suplementar o que os mercados podem fazer. (SEN, 1999, p. 149)

Smith, segundo Sen (1999), identificava que havia vantagens sociais na concorrência em mercados que funcionavam bem e apontava, também, a existência de grupos de industriais organizados e politicamente influentes de forma a garantir seus lucros. Para se pronunciar contra as restrições ao mercado, Smith procurou entender o funcionamento dos mercados para apresentar argumentos contra aqueles utilizados por aqueles grupos e, assim, fornecer um papel adequado à concorrência. As restrições que Smith fazia devem ser

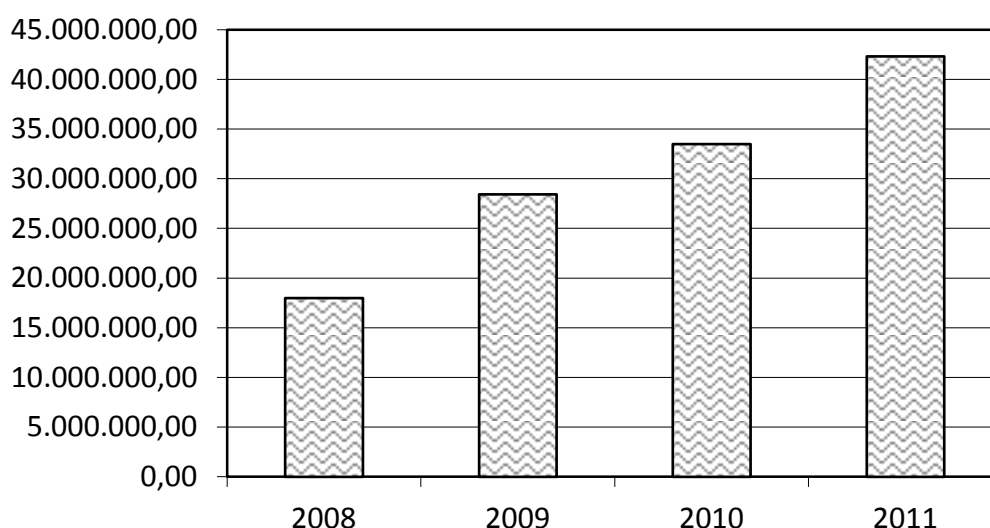
vistas, em um sentido amplo, como restrições “pré-capitalistas”. Diferem da intervenção pública voltada, digamos, para programas de bem-estar social ou redes de segurança social, das quais apenas expressões rudimentares podiam ser encontradas, na época de Smith, em medidas como as Leis dos Pobres. Também diferem da atuação do estado na provisão de serviços como educação pública, que Smith defendia com vigor. (SEN, 1999, p. 146).

Smith não ignora a necessidade de “equilibrar o papel do governo – e de outras instituições políticas e sociais – com o funcionamento dos mercados” (SEN, 1999, p. 151) nem afirma que a educação pública será mais eficaz se submetida à lógica da eficiência do mercado. Existem limites para atuação desse mecanismo porque “a base racional do mecanismo de mercado está voltada para os bens privados” (SEN, 1999, p. 153) que são consumidos individualmente e não para os bens públicos que as pessoas consomem juntas. A educação básica faz parte do rol de bem público no qual não apenas a pessoa que recebe educação é beneficiada, mas também toda a sociedade. A história dos países mais ricos revela que eles associaram o baixo custo da educação aos benefícios públicos compartilhados. No Brasil, o custo-aluno ainda é extremamente baixo, e muitos governantes querem mantê-lo nesse patamar. Se, por um lado, observa-se, com certa relutância, a ampliação de recursos públicos para o financiamento da educação básica; por outro, com grande insistência, observa-se a tentativa de manter sempre baixos os salários pagos aos professores.

Parte desses recursos públicos tem sido utilizada de forma questionável quando analisada à luz do conceito de administração de Paro (1991). Significativos recursos públicos têm sido direcionados diretamente para a realização de avaliações sistêmicas. O gráfico

abaixo demonstra a evolução dos recursos destinados às empresas responsáveis pelo Saresp entre os anos de 2008 a 2011.

Gráfico 1 - Custo de aplicação do Saresp entre 2008 e 2011



Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo (2008, 2009, 2010, 2011)

Até 2008, a SEE/SP exigia dos municípios que quisessem participar da avaliação Saresp o ressarcimento do custo de aplicação das provas. A partir de 2009, a SEE/SP passou a arcar com os custos de aplicação dos alunos das redes municipais que aderissem ao programa o que, em parte, explica o aumento dos custos de aplicação do exame. Ainda assim, é surpreendente observar que, em 2008, a avaliação Saresp era aplicada por menos de 18 milhões de reais e quatro anos depois, por mais de 42 milhões de reais. As aplicações do Saresp entre 2008 e 2011 somam R\$ 122.194.241,98. Esses recursos poderiam ter sido utilizados diretamente na melhoria da estrutura das escolas públicas ou na construção de escolas em áreas cujas salas lotadas dificultam o trabalho dos professores. Nessas áreas se localizam exatamente aquela população que mais precisa da assistência do professor e do melhor ambiente para estudar. Além disso, os dados obtidos pelo Saresp não diferem substancialmente daqueles identificados pelas avaliações sistêmicas em nível nacional que são promovidas pelo Inep (também custeadas com recursos da educação) e tornados disponíveis para todas as redes de ensino. Se o objetivo das referidas avaliações é identificar as dificuldades da rede de ensino e promover políticas educacionais para minimizar essas

dificuldades, os dados das avaliações nacionais nos parecem ser suficientes se verificados criteriosamente, uma vez que tanto as avaliações nacionais quanto as estaduais utilizam a mesma metodologia, ou seja, a TRI. Entre as propostas de avaliação dos governos federal e estaduais parece haver, na verdade, uma disputa entre partidos políticos e não uma política de melhoria da qualidade do ensino. Parece haver, ainda, uma competição entre as esferas federal e estadual para ver quem consegue chegar primeiro aos resultados estabelecidos, internacionalmente, como ideais. Mesmo entre diferentes estados, observa-se essa espécie de corrida pelos melhores lugares no *ranking* das escolas públicas, mas o desejável e o necessário para a educação pública era que essas esferas iniciassem uma jornada e não uma corrida para a melhoria da qualidade. Incentivar a competição entre as escolas não é solução para a educação. Como diz Diane Ravitch (2011), em educação, atalhos e caminhos fáceis, só produzem distrações, desvios, equívocos e oportunidades perdidas.

Além disso, a forma como essas metas são estabelecidas, exige-se mais das escolas com piores desempenhos e menos daquelas que já apresentam melhores resultados. Nesse sentido, as condições de trabalho dos docentes e da direção escolar são ignoradas e, dessa forma, a divulgação dos resultados das escolas se apresenta perversa e colabora para que a sociedade menospreze um trabalho árduo que pode estar sendo feito no espaço escolar. Recursos públicos vultosos estão sendo destinados à aplicação de exames e não à escola que, sendo um bem público, necessita de meios para fazer o melhor trabalho educativo com as crianças e não para testá-las. E se mais recursos não garantem o êxito de uma escola em cumprir sua função, sem eles torna-se ainda mais difícil essa escola ser bem sucedida. Nesse contexto, se a meta é melhorar a qualidade da educação para todos, então, é preciso certificar-se de “que as escolas que acolhem os estudantes mais necessitados tenham professores capacitados, turmas pequenas, prédios bonitos e um currículo rico em artes e ciências.” (RAVITCH, 2011, p. 255).

As informações veiculadas na mídia sobre a escola pública paulista, no entanto, podem levar à impressão de que estão sendo feitos investimentos em educação, mas que na escola estão os verdadeiros “culpados” pela falta de qualidade: os professores, o diretor e os alunos. Nesse caso, a responsabilização assume a conotação de inculpação e dificulta uma análise criteriosa que permita identificar quais são as reais necessidades da escola e realizar os investimentos na área educacional. Nesse contexto, culpar e punir a equipe docente e a direção da escola acaba por colocar, em segundo plano, os maiores beneficiários da educação, ou seja, os alunos e, conseqüentemente, toda a sociedade.

Além disso, quando se assume uma perspectiva conservadora, que tem como referência o passado para analisar a qualidade da educação, torna-se difícil reconhecer as novas condições em que se dá o trabalho docente, como explica Beisiegel (1999). Para esse autor, a avaliação, especialmente, a padronizada, não deve ser, necessariamente, combatida, mas, sim, reconhecida como um instrumento que pode “oferecer subsídios valiosos para o melhor conhecimento dos desafios colocados pela avaliação escolar” (BEISIEGEL, 1999, p. 39). Na proposta desse autor, a avaliação realizada externamente, seja pelo Ministério da Educação, seja pela Secretaria de Educação, pode ser um instrumento de diagnóstico da realidade escolar, entretanto ressalta que a “avaliação ‘linear’ por meio de instrumentos padronizados envolve problemas de equacionamento difícil” (BEISIEGEL, 1999, p. 39). Uma das dificuldades à qual o autor se refere seria analisar os resultados de uma avaliação padronizada aplicada para alunos de diferentes contextos sociais, em que até mesmo o acesso a uma alimentação digna pode ser uma das diferenças entre eles. Beisiegel (1999) completa essa reflexão quando questiona se seria possível comparar, com os mesmos instrumentos de medida, a qualidade da escola que atende jovens privilegiados das classes médias e superiores e de uma escola que atende a jovens desfavorecidos dessa imensa e miserável periferia urbana. (BEISIEGEL, 1999, p. 40)

Ainda em relação à má utilização de recursos públicos, as pesquisadoras Theresa Adrião, Teise Garcia, Raquel Borghi e Lisete Arelaro (2009) observaram que o setor privado da área educacional está promovendo uma “privatização” do ensino público por meio da venda de sistemas apostilados de ensino e assessoria às redes municipais que, por serem menores, acabam por “terceirizar” o planejamento pedagógico de suas redes e admitir a interferência dessas empresas na gestão da educação. Nessa relação, os seguintes aspectos foram destacados pelas autoras:

falta de controle social ou técnico, fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços comprados pelos municípios, duplo pagamento pelo mesmo serviço, vinculação do direito à qualidade de ensino submetida à lógica do lucro e padronização/homogeneização de conteúdos e currículos escolares como parâmetro de qualidade. (ADRIÃO et al., 2009, p. 806-827)

Dentre as conclusões da pesquisa, interessa-nos o fato observado pelas pesquisadoras de que os sistemas de apostilas não apresentaram avanços significativos em relação ao Ideb das escolas. Houve casos em que esse índice se manteve por três avaliações e escolas cujos índices já eram superiores à média do município e do estado. Além disso, Adrião et al. (2009) constataram que as apostilas comercializadas para os municípios são adaptações das apostilas

utilizadas pelas empresas em sua rede de escolas particulares. Outro ponto de destaque foi verificar que as prefeituras pagam pelo sistema apostilado e continuam a receber os livros didáticos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Esses livros deixam de ser utilizados, e assim recursos públicos estão sendo empregados de forma inadequada.

As empresas que vendem sistemas de ensino são empresas capitalistas que visam ao lucro. A alta competitividade, além de outros fatores, tem diminuído o espaço para a expansão das redes particulares de escolas. Diante disso, certas empresas (rede de escolas particulares) têm buscado outros caminhos para a reprodução de seu capital na medida em que “cada vez menos capital excedente tem sido absorvido na produção” (HARVEY, 2011, p. 32). Essa é a verdadeira explicação da alegação dogmática que levou à privatização de empresas estatais por serem ineficientes. Segundo Harvey (2011), uma análise pormenorizada dessa afirmação revela que há empresas públicas ineficientes, e outras não. Também existem empresas privadas que são bem administradas, enquanto outras vão à falência. Em relação à educação pública, a pesquisa de Adrião et al. (2009) mostra que não há indicativos consistentes de que os sistemas de apostilas conseguem resultados melhores com os alunos. Além disso, a pesquisa revela a tentativa de controle sobre o trabalho do professor e a adoção de simulados para que os alunos consigam melhores resultados nas avaliações externas.

6.5 A metodologia Teoria de Resposta ao Item (TRI) e o vazamento de questões do Enem

A metodologia Teoria de Resposta ao Item (TRI) tem sido empregada para identificar as competências leitora e matemática dos alunos e, a partir desses dados, fornecer uma certificação da qualidade da escola. A TRI tem sido utilizada pelos sistemas de avaliação Prova Brasil, Saeb, Saresp e outros. O equívoco não está na metodologia, mas no argumento de que ela é neutra e capaz de determinar a qualidade da educação. Um observador leigo dificilmente identificará que existe uma metodologia nos testes aplicados em larga escala que difere da avaliação realizada internamente pelos professores com seus alunos.

Dalton Francisco de Andrade, Heliton Ribeiro Tavares e Raquel da Cunha Valle (2000) explicam que a Teoria de Resposta ao Item (TRI) difere da Teoria Clássica das Medidas. Esta é utilizada em processos de seleção de indivíduos em que os resultados obtidos em provas são expressos em escores brutos ou padronizados. As análises são realizadas a partir dos resultados do conjunto de questões que compõem a prova sendo essa a

característica principal da Teoria Clássica das Medidas. A prova como um todo é o mais importante e por isso “torna-se inviável a comparação entre indivíduos que não foram submetidos às mesmas provas, ou pelo menos, ao que se denomina de formas paralelas de testes.” (ANDRADE; TAVARES; VALLE, 2000, p. 3).

A TRI, por sua vez, tem como característica orientar-se pelos itens da prova como elementos centrais para análise e não pela prova como um todo. Andrade, Tavares e Valle (2000) definem a TRI como

um conjunto de modelos matemáticos que procuram representar a probabilidade de um indivíduo dar uma certa resposta a um item como função dos parâmetros do item e da habilidade (ou habilidades) do respondente. Essa relação é sempre expressa de tal forma que quanto maior a habilidade, maior a probabilidade de acerto no item. (2000, p. 7)

Essa teoria propõe representar a “relação entre a probabilidade de um indivíduo dar uma certa resposta a um item e seus traços latentes, proficiências ou habilidades na área de conhecimento avaliada”. (ANDRADE; TAVARES; VALLE, 2000, p. 3). Busca, portanto, observar e comparar o desempenho de populações que sejam submetidas a provas com alguns itens comuns para identificar a proficiência em leitura ou em matemática, por exemplo¹³.

Um aspecto interessante em relação à metodologia utilizada pela TRI refere-se à exigência de um pré-teste para a calibração das questões que fazem parte de um banco de itens. O pré-teste tem como objetivo verificar a validade e o grau de dificuldade das questões. Em 2010, um colégio particular foi responsável pela aplicação de um “pré-teste” com questões do Banco Nacional de Itens do Enem. Foi amplamente noticiado que as questões foram copiadas por um funcionário do colégio durante o pré-teste e, no ano seguinte, apresentadas aos alunos como questões prováveis do Enem. Apesar de o Ministério Público Federal do Ceará ter solicitado a anulação dessas questões para todos os participantes do Enem 2011, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, convencido pelos pareceres de especialistas em avaliação não ligados ao Inep, decidiu-se pela anulação das questões que foram antecipadas apenas para os alunos do colégio cearense devido ao fato de a TRI necessitar da aplicação de um pré-teste para a calibragem das questões. Os argumentos apresentados destacaram que a TRI utiliza uma metodologia que difere da Teoria Clássica de Avaliação porque se centra no item e não na prova e, por isso, nenhum aluno seria prejudicado.

¹³ Além da educação, a TRI tem sido utilizada em outras áreas como, por exemplo, avaliar o nível de qualidade de vida ou de satisfação de clientes.

O Enem identifica o desempenho do aluno e da escola. A mídia divulga apenas o resultado das escolas. O acesso ao resultado individual do aluno fica restrito ao aluno. O Sistema de Seleção Unificada (Sisu) classifica o aluno conforme seu desempenho e o de seus concorrentes à mesma vaga. No caso do Saresp ou do Saeb, os resultados dos alunos são agrupados conforme o nível de proficiência que eles obtêm, por exemplo, em língua portuguesa. São desenhadas tabelas com os valores de referências para identificar os níveis de desempenho dos alunos. São esses valores que permitem comparar o desempenho de alunos de diferentes séries escolares como pode ser observado na tabela que se segue, do sistema Saresp.

Tabela 1 — Valores de referência na escala do Saresp para a distribuição dos alunos nos níveis de desempenho

LÍNGUA PORTUGUESA			
NÍVEIS	4ª SÉRIE EF	8ª SÉRIE EF	3ª SÉRIE EM
ABAIXO DO BÁSICO	< 150	< 200	< 250
BÁSICO	entre 150 e 200	entre 200 e 275	entre 250 e 300
ADEQUADO	entre 200 e 250	entre 275 e 325	entre 300 e 375
AVANÇADO	> 250	> 325	> 375
MATEMÁTICA			
NÍVEIS	4ª SÉRIE EF	8ª SÉRIE EF	3ª SÉRIE EM
ABAIXO DO BÁSICO	< 175	< 225	< 275
BÁSICO	entre 175 e 225	entre 225 e 300	entre 275 e 350
ADEQUADO	entre 225 e 275	entre 300 e 350	entre 350 e 400
AVANÇADO	> 275	> 350	> 400

Fonte: SÃO PAULO (Estado), 2010, p. 3.

A partir da tabela apresentada anteriormente, infere-se que quanto maior for o percentual de alunos nos níveis mais baixos, pior será o desempenho geral da escola. Desse modo, se a escola proporcionar mais atenção aos alunos que apresentam melhores competências leitora e matemática, os resultados dessa opção podem ser catastróficos porque ocorrerá a exclusão silenciosa daqueles que mais precisam da atenção da equipe escolar. Observa-se, por esse quadro, que o valor de referência para o nível básico da 4ª série equivale

ao nível “abaixo do básico” da 8ª série. Essa forma de distribuição dos valores conforme a série e os níveis de aprendizagem torna possível a identificação da defasagem de aprendizagem de alunos concluintes do Ensino Fundamental (8ª série) e do Ensino Médio.

Quando ocorre a divulgação dos resultados do Saresp, é apresentado apenas um número: o Idesp. Esses valores de referências são desconhecidos até mesmo por muitos professores da rede, quiçá dos pais dos alunos. Diante disso, o observador leigo tem percebido como resultado da avaliação da qualidade da escola pública apenas o Idesp uma vez que ocorre sua divulgação pela mídia. Além disso, esse leigo não tem os recursos nem outras informações para interpretar os dados que compõem esse índice. Nesse contexto, a apresentação de índices de qualidade à sociedade induz à ideia de que, na escola pública, “todos” os alunos não sabem ler nem escrever. Isso não é verdade, como também não é que todos leem e escrevem bem. A TRI consegue identificar alunos dos anos iniciais que apresentam uma proficiência que seria adequada para alunos do ensino médio e avançada para alunos dos anos finais do Ensino Fundamental e também alunos com proficiência inadequada para a série cursada, mas não consegue explicar por que existem alunos no ensino médio com proficiência de alunos dos anos iniciais e vice-versa.

Mas esses aspectos, de certa forma, não eram identificados com o alto índice de reprovação principalmente, nas primeiras séries? Com a proposta dos ciclos, esses alunos que antes eram reprovados agora estão em outras séries porque o fundamental não ocorreu, isto é, a escola não mudou. Em vez de provocar a mudança na estrutura escolar, esses processos de avaliação em larga escala estão encaminhando para a restauração de uma escola seletiva uma vez que a escola tem que competir com ela mesma e com outras. A escola deve apresentar resultados de seu trabalho à sociedade, mas essa questão deve envolver a participação dos pais e da comunidade na perspectiva de uma gestão democrática e não apenas um processo de avaliação que transcende a administração escolar para verticalizar a gestão escolar por meio de indicadores de qualidade que não foram idealizados nem pela escola, nem pela comunidade.

Além desses importantes argumentos, há de se voltar ao episódio do Colégio cearense em que o professor leva para seus alunos, por meio de uma apostila, questões retiradas do pré-teste do Enem. A discussão que deveria ter sido feita pela mídia e por toda sociedade não poderia ser centrada na questão da anulação das questões ou da legitimidade do Enem para selecionar alunos para faculdades públicas. A discussão mais importante foi deixada de fora,

ou seja, a questão ética¹⁴. A mídia focou “o vazamento de questões do Enem” para destacar a vulnerabilidade do exame e do SisU, mas não a questão ética que envolve o incidente.

Essa reflexão deveria ter sido feita não só pela mídia, mas também pelo Ministério da Educação e pela sociedade. Uma escola que utiliza meios ilícitos para promover o sucesso de seus alunos em um exame nacional pode ser considerada uma excelência em qualidade? Como é possível um professor não distinguir a questão ética em um processo dessa natureza? Uma escola tem por fim promover educação, a ética faz parte da formação dos alunos e é intensamente requerida em uma sociedade democrática. Ela é um valor intrínseco nessa formação para a cidadania e a democracia. Presenciamos, portanto, uma total inversão de valores éticos e democráticos dentro de uma escola que se destina à formação de sujeitos.

A façanha do colégio cearense nada mais é do que uma das consequências de uma intensa competitividade entre instituições escolares que buscam os melhores lugares nos *rankings* de qualidade¹⁵. Mas, a que preço?

6.6 A influência do Banco Mundial em questões educacionais: a formação do professor, o currículo e o livro didático

O Banco Mundial começou a oferecer uma consultoria à educação brasileira no período de 1970-1990. De acordo com Marília Fonseca (1996), tratava-se, inicialmente, de uma cooperação “técnica”. Para o Banco Mundial, o desenvolvimento, até então, pautava-se pelas metas de crescimento econômico. A partir da década de 1960, o Banco conclui que somente o crescimento econômico não poderia gerar uma melhor distribuição da riqueza porque esta se concentra nos setores mais modernos da economia e com isso as populações mais pobres continuariam à margem do desenvolvimento. O BM, então, modifica suas prioridades e passa a “atuar no centro do problema que pode representar uma ameaça à economia dos países centrais: o crescimento descontrolado da pobreza nos países periféricos” (FONSECA, 1996, p. 231).

¹⁴ Essa reflexão foi tema de redação de um vestibular (2012) para os cursos, na modalidade a distância, de Licenciatura em Pedagogia e Química da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG).

¹⁵ Outros exemplos dessa natureza podem ser indicados. Universidades particulares têm sido investigadas por utilizarem subterfúgios para garantirem os primeiros lugares nas avaliações do Enade. Alguns colégios particulares da cidade de São Paulo têm acusado outros que pré-selecionam os alunos que fazem o Enem de forma a garantir os primeiros lugares nessa avaliação.

As principais orientações contidas no pacote de reforma do BM são: a prioridade para a educação básica; a melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação; a prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa; a descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados; a maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares; o impulso do setor privado e as organizações não governamentais (ONG) como agentes ativos no terreno educativo, tanto nas decisões como na implantação; a mobilização e a alocação eficaz de recursos adicionais para a educação de primeiro grau; um modelo de diagnóstico, análise e ação com enfoque setorial (escolar); a definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica (TORRES, 1996). Tais indicações são fundamentadas em princípios da área da Economia e seguem a lógica de mercado, da relação custo-benefício e da taxa de retorno de investimento. A proposta do BM atribui grande importância aos aspectos quantificáveis e ignora outras variáveis que, em educação, não são facilmente mensuráveis.

Torres (1996) ao analisar as orientações propostas pelo Banco Mundial em relação aos professores das escolas públicas, afirma que o BM prefere não reconhecer a relação entre salário, formação de professor e rendimento de aluno. Mas

não é possível continuar sustentando que a capacitação em serviço é mais efetiva quando, ao mesmo tempo, se reconhece que essa é apenas uma estratégia paliativa com relação a um mau sistema escolar e uma má (ou inexistente) formação inicial, sendo ela quem garante o domínio dos conteúdos, variável fundamental no desempenho docente; não é possível continuar defendendo a formação docente em termos da oposição entre formação inicial e capacitação em serviço, quando se reconhece que é o próprio sistema escolar (e a sua melhoria) a fonte mais segura de uma educação geral sólida dos professores; não é possível propor novos parâmetros de recrutamento docente — os melhores, os mais competentes — esquivando-se das questões salariais e profissionais associadas a esse perfil docente. (TORRES, 1996, p. 166-167)

A capacitação em serviço constitui uma estratégia necessária e emergencial. Todavia aquela não pode ser mais efetiva do que uma boa formação inicial quando se considera que nesta se inclui a formação básica do docente. Desse modo, tanto a formação continuada quanto a formação inicial precisam ter uma boa qualidade (PARO, 2011b). O futuro professor da rede pública é uma criança ou um jovem que está em processo de formação e, possivelmente, no próprio sistema público de ensino. Torres (1996) fala que, para melhorar a educação, é preciso também melhorar a qualidade dos docentes. Qualidade essa propiciada por sua qualidade profissional, pois os professores não podem ser privados de qualidade de vida. Assim, conclui Torres (1996) que a “realidade é que, se a política se destina a melhorar a qualidade da educação, a melhorar a qualidade da aprendizagem, isso implica

fundamentalmente em melhorar a qualidade dos docentes, em melhorar a qualidade de vida e trabalho do professor” (p. 265).

Sob a justificativa de proporcionar uma educação de qualidade, muitas diretrizes do BM para a educação brasileira estão inseridas nas políticas de qualidade para o ensino público do Estado de São Paulo, dentre elas: a vinculação da remuneração variável dos professores ao desempenho dos alunos que foi instituída pela Lei Complementar 1078, de 17/11/2008; o uso das avaliações em larga escala para estabelecimento de índices de rendimento escolar (Idesp) (SÃO PAULO (Estado), 2008), a aplicação de provas para contratação de professores temporários ou para a progressão salarial na carreira do magistério conforme previsto pela Lei Complementar 1097, de 27/10/2009; a utilização de textos de orientação para o exercício da docência, da coordenação pedagógica e da direção escolar que estão organizados e oferecidos a toda a rede sob a denominação de “Cadernos do Aluno”, “Cadernos do Professor” e “Cadernos do Gestor”. Diante dessas considerações, infere-se que as estratégias propostas pelo Banco Mundial há vários decênios continuam presentes nas atuais diretrizes para a educação. Tais propostas não atingem apenas a educação como um setor isolado, mas toda a sociedade. Como diz Torres (1996), por trás de tudo isso, há uma ideologia marcada pelos interesses do mercado.

Coraggio (1996) afirma que o BM reconhece que os alunos pobres necessitam de uma educação básica e que esses alunos não podem pagar por ela. Nesse contexto, a educação só pode ser oferecida pelo Estado. O Banco sabe que recursos públicos são escassos e, assim, sugere que as políticas nacionais devem priorizar a educação básica. Isso explica porque, no Brasil, o Ensino Fundamental foi a etapa que recebeu mais recursos nas últimas décadas. Mas não é puro acaso que hoje o Ensino Médio está inserido no Fundeb como parte integrante da “educação básica”. O Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996. A LDB 9394/96 preconiza que o Ensino Médio faz parte da educação básica, no entanto o Fundef se limitava ao financiamento do Ensino Fundamental.

A orientação do BM em relação à inclusão do Ensino Médio como parte da “educação básica” deveria acontecer tão logo fosse atingida a meta da universalização do Ensino Fundamental, o que ocorreu, de forma acentuada durante o Governo (FHC). Ao indicar essas prioridades, o BM o faz porque

sabe que isto satisfaz também o objetivo de reduzir a pobreza, porque os pobres mal podem frequentar o ensino de primeiro grau, e nele se concentrarão os recursos, e porque o Banco *sabe* que o principal recurso é sua capacidade de trabalho, que aumenta com a educação. (CORAGGIO, 1996, p. 100, grifos no original)

A preocupação do BM tem por finalidade primeira resguardar a estabilidade econômica, garantindo uma educação básica para os alunos pobres porque estes, com a educação, poderão vender uma força de trabalho mais qualificada. Não se trata, necessariamente, de ação de caráter humanitário.

Torres (1996) observa que o BM passa a ter um enfoque setorial “abrangendo todos os níveis, áreas e modalidades do sistema educativo” (p. 129) e que se torna, assim, um indutor de diretrizes na política nacional de educação e não apenas de uma parte dela, como ocorria anteriormente quando eram desenvolvidos projetos isolados como aqueles das escolas agrícolas. A influência do Banco sobre a política educacional

não apresenta ideias isoladas, mas uma proposta articulada – uma ideologia e um pacote de medidas – para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares, particularmente do ensino de primeiro grau, nos países em desenvolvimento. Embora se reconheça que cada país e cada situação concreta requerem especificidade, trata-se de fato de um “*pacote*” de reforma proposto aos países em desenvolvimento que abrange um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação, das macropolíticas até a sala de aula. (TORRES, 1996, p. 126, grifo no original).

Trata-se, portanto, de uma ideologia que, sutilmente, introduz um conjunto de medidas de tal forma que passa a influenciar as políticas nacionais de educação. Torres e outros autores avaliam que as orientações do BM para essas políticas partem de uma proposta homogênea que idealiza ser possível aplicar um modelo padrão para a educação em qualquer país em desenvolvimento (CORAGGIO, 1996; FONSECA, 1996; TORRES, 1996).

A inadequada formação dos professores é um dos fatores que prejudicam a qualidade do ensino. Ressalte-se, entretanto, que, nos momentos de expansão da escola, no Brasil, as administrações escolares sempre tiveram dificuldades de conseguir professores com sólida formação para atender à nova demanda escolar. Portanto, três fatores sempre estão presentes nas críticas à qualidade da educação pública: a expansão da escola pública, a formação de professores e o baixo rendimento escolar. Durante o período de expansão das vagas escolares, ocorreram várias críticas à escola pública. Dentre elas, Beisiegel (1999, p. 36) cita “o recrutamento de pessoal despreparado para o exercício de funções docentes e administrativas”

como um dos fatores que levariam ao baixo rendimento do ensino¹⁶. Para esse autor, quando se atribuía

o baixo rendimento do ensino ao processo de expansão da rede de escolas ou, mais precisamente, quando diagnosticava uma progressiva deterioração dos serviços educacionais explicando-a como consequência do processo de democratização das oportunidades, a crítica da educação escolar, talvez inconscientemente, deslocava os pontos de referência da análise para o passado, assumia uma perspectiva conservadora e dificultava o reconhecimento das novas condições em que se realizava a atividade docente no país. (BEISIEGEL, 1999, p. 36-37)

Dessa forma, observa-se que o baixo rendimento dos alunos não é um problema recente, tampouco a relação desigual entre a necessidade e a existência de um contingente de professores preparados adequadamente para o exercício da docência¹⁷. Beisiegel (1974, p. 145) afirma, a partir do estudo de Carlos Corrêa Mascaro (1956), que, entre 1935 e 1947, o número de diplomados por escola normal era superior ao número de vagas em concursos de ingresso para docentes. No entanto, quando Beisiegel (1974, p. 117) apresenta dados do período entre 1940/1957 sobre a formação pedagógica do corpo docente em exercício no ensino primário fundamental comum, revela que de 93.288 docentes no país, havia 37.995 que não eram normalistas, ou seja, eram “indivíduos portadores de diploma do curso secundário, indivíduos diplomados em escolas primárias e mesmo outro sem nenhum grau de escolaridade, apenas semialfabetizados” (BEISIEGEL, 1974, p. 118). No ensino supletivo, segundo esse autor, os critérios de seleção já previam a contratação de professores leigos que eram recrutados, principalmente, nas áreas interioranas pelas administrações de ensino que se viam obrigadas a recrutar pessoas da localidade, pois a remuneração era baixa, e as condições de vida nesses locais limitavam a possibilidade de se contratar apenas normalistas. No estado de São Paulo, nessa época, a situação não era tão grave, pois de 21.141 professores, apenas 2.196 não eram normalistas (BEISIEGEL, 1974, p. 117). Apesar disso, para atender ao ensino supletivo, ou seja, a educação de adultos, foi necessário o engajamento dos professores que já atuavam no ensino primário fundamental. Dessa forma, a falta de professores, bem como a formação desses sempre foram uma dificuldade a ser administrada em função da demanda escolar. Ainda hoje, existe um déficit de professores habilitados para algumas áreas como, por exemplo, física e química. Antonio Ibañez Ruiz, Mozart Neves Ramos e Murílio Hingel fizeram parte de uma Comissão Especial para estudar medidas em relação ao déficit docente

¹⁶ O estudo de Beisiegel refere-se ao Estado de São Paulo no período entre 1940 e 1970.

¹⁷ Reconhece-se que, atualmente, houve um aumento significativo de professores licenciados, mas observa-se que essa formação tem sido caracterizada como precária.

no Ensino Médio (BRASIL, 2007). Eles produziram, a pedido do MEC, um relatório que revela que a área está para ter um apagão e que alguns aspectos estão contribuindo para isso. Primeiro, cerca de 60% dos 2,5 milhões de educadores brasileiros estão próximos da aposentadoria. Segundo, embora existam vagas em faculdades públicas e privadas, os cursos de licenciatura apresentam grandes taxas de evasão, sendo bastante acentuada em cursos como Física, Química, Letras e Matemática. Terceiro, a remuneração inicial na carreira de magistério é tão baixa que poucos jovens apresentam interesse em ingressar na profissão. Para impedir o apagão são apresentadas, nesse relatório, soluções estruturais e emergenciais. Dentre as soluções estruturais encontram-se: a) formação de professores por licenciaturas polivalentes; b) estruturação de Currículos de Licenciaturas em Física, Química, Matemática e Biologia (com Ciências) envolvendo a formação pedagógica; c) instituição de programas de incentivo às licenciaturas; d) criação de bolsas de incentivo à docência; e) desenvolvimento de programas de formação de professores por educação a distância; f) integração da Educação Básica e o Ensino Superior; g) incentivo ao professor universitário que se dedica à Educação Básica. Dentre as soluções emergenciais, incluem-se: a) contratação de profissionais liberais como docentes; b) aproveitamento emergencial de alunos de licenciaturas como docentes; c) bolsas de Estudos para alunos carentes em escolas da rede privada (Prouni); d) incentivo ao retardamento das aposentadorias de professores; e) incentivos fiscais e financeiros para professores aposentados retornarem à atividade docente; f) contratação de professores estrangeiros em disciplinas determinadas; g) associação do uso das teleaulas com o ensino presencial para atender mais alunos. Lisete Regina G. Arelaro (2007), em entrevista ao jornal O Estado de S. Paulo sobre o “apagão dos professores”, diz que se tornou corriqueiro divulgar sobre a má formação dos professores, que eles sabem pouco e que não adianta oferecer cursos porque não modificam o modo de trabalhar. Considerando que também são divulgadas informações sobre o aumento da violência nas escolas, o alto número de alunos por sala e os baixos salários, não é nem um pouco surpreendente verificar que poucos jovens querem se arriscar no magistério. Arelaro (2007) responsabiliza a concepção neoliberalista que propõe, radicalmente, a redução de gastos no serviço público e, com isso, desconsidera as especificidades da profissão do magistério. Sobre o piso do magistério, ela diz que é tão pouco que se o professor decidir fazer qualquer outro trabalho pode receber a mesma coisa.

Em grande parte, todas as soluções apresentadas pela Comissão Especial já estão sendo utilizadas há algum tempo como, por exemplo, por profissionais liberais e alunos de licenciatura atuando nas escolas em que as vagas oferecidas para professores licenciados não são preenchidas. No Estado de São Paulo, boa parte dessas ações tem sido concretizada.

Recentemente, o Governo Alckmin anunciou a criação da Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp) que deverá ampliar a oferta de cursos de licenciatura a distância e outros na área de tecnologia. A SEE/SP também tem permitido que alunos de licenciatura possam atuar nas escolas públicas para suprir as vagas de professores. As mídias relatam que, de cada três escolas, pelo menos uma apresenta déficit de professores e que os alunos estão sem aulas de algumas disciplinas. A situação é preocupante, principalmente, porque a SEE/SP realizou, em 2010, um concurso para preencher cerca de 10.000 postos de trabalho. Desse concurso, muitos candidatos aprovados preferiram não assumir o cargo, e outros tantos exoneraram nos primeiros meses de trabalho. Além disso, a SEE/SP, ao instituir uma prova de seleção para professores temporários, afirmava que os professores precisavam ser testados para poderem atuar. A prova continua sendo aplicada anualmente, mas a SEE/SP teve que autorizar a contratação de professores que não conseguiram o mínimo de acertos exigido na avaliação para atuarem nas escolas em função do déficit de docentes. Apesar disso, a SEE/SP não admite, publicamente, que não há professores licenciados suficientes para preencher todas as vagas, inclusive, aquelas que surgem em função de licenças médicas e afastamentos por saúde.

Beisiegel (1999) expõe, com muita propriedade, a dificuldade que se tinha (e ainda se tem) de reconhecer as novas condições da atividade docente neste país e como, historicamente, a formação de professores tem sido deixada em segundo plano. A formação de qualquer professor começa com a educação básica, mas, historicamente, falta não apenas uma boa formação de professores, mas também número suficiente para atender à demanda existente. Torres (1996) considera que um docente competente deve ser

um professor capaz de ajudar seus alunos a desenvolverem a criatividade, a receptividade à mudança e à inovação, a versatilidade no conhecimento, a antecipação e a adaptabilidade a situações variáveis, a capacidade de discernimento, a atitude crítica, a identificação e solução de problemas etc. requer, no mínimo, que ele mesmo tenha aprendido e seja capaz de dominar essas habilidades no seu exercício profissional. (TORRES, 1996, p. 157).

Descobrir a melhor forma para ensinar grupos diferentes de crianças requer competência do professor, e não há nada que modifique o fato de que cada criança é um indivíduo singular. As crianças têm a capacidade de aprender, mas a forma como aprendem pode não ser a mesma, daí a necessidade da competência e da boa formação do professor. Nesse contexto, o trabalho do bom professor, para ser de qualidade, requer competência técnica e política, pois a docência não é um ato passivo. É um ato que se realiza

num constante diálogo entre o sujeito que aprende, o aluno, e o professor, que faz a mediação para que aquele possa aprender. O aluno é um ser ativo e encontra-se em constante relação não apenas com o professor, mas também com outros alunos e outras pessoas que fazem parte de seu círculo social. As interações, dentro da sala de aula, não se estabelecem de um para um, mas de um para muitos. Desse modo, não é uma ação unidirecional em que o professor fala, e o aluno ouve. Nesse contexto, antes de empreender mudanças na escola, precisa-se compreender a dimensão pedagógica da atividade que se realiza dentro dela. Trata-se de uma dimensão fundamental para o exercício da docência e da administração escolar. Além de todas essas questões, quando a escola se prende a um currículo essencialmente informativo e limitado, ignora a necessidade de formação ética de seus usuários e acaba se omitindo na função de educar para a democracia, como postula Paro (2007a, p. 18).

Em relação ao currículo, o BM indica que é um ponto estratégico para dar qualidade à educação, entretanto, equivocadamente, entende currículo como conteúdos inseridos nos textos escolares (livros didáticos) alegando que neles se encontram os conteúdos condensados e as orientações para os professores realizarem as atividades com os alunos. Essa recomendação demonstra uma concepção conservadora de educação, a qual apresenta “o ensino como informação a ser transmitida e a aprendizagem como informação a ser assimilada” (TORRES, 1996, p. 142). Nessa visão, o texto escolar, de fato, é “portador por excelência do currículo [...] desconhecendo-se o papel central do professor na definição e concretização do currículo (incluído o ‘currículo oculto’) na sua relação com os alunos dentro e fora da sala de aula”, como explica essa autora (1996, p. 142). Um currículo efetivo, “se realiza na sala de aula, com ou sem a mediação dos textos escolares, e depende essencialmente das decisões tomadas pelo professor”. (TORRES, 1996, p. 156). O professor, portanto, deve ter o texto a seu serviço e não o contrário.

O currículo, dessa forma, não se limita aos conteúdos oferecidos por um livro didático. Este apresenta apenas parte do que pode ser contemplado, pois, como afirma Paro (2008), é impossível à escola explorar toda a cultura humana. O questionamento que se faz, neste trabalho, refere-se à pequenez da concepção de que um currículo se encerra em um livro didático. Entretanto, reconheço a necessidade do livro didático na escola pública. Trata-se de uma reivindicação que esteve presente no discurso do professor que se deparava, em uma mesma sala de aula, com alunos que não podiam adquirir livros com recursos próprios e, portanto, encontravam-se em uma situação desigual com outros cujas famílias lhes proviam os livros didáticos que eram solicitados pela escola. Nesse sentido, cabe reconhecer que o livro didático veio atender a essa reivindicação. Porém esse é apenas um dos aspectos que

justificam a proposta do BM em dar prioridade ao livro, bem como uma dotação orçamentária que contemple essa indicação. Nesse sentido, parece haver uma preocupação em utilizar, racionalmente, os recursos destinados à educação. No entanto Paro (1978) diz que

quando se procura a otimização na utilização dos recursos em educação, de modo que eles produzam o máximo, no menor tempo e com o mais baixo custo possível, pode-se correr o risco de se considerar apenas o lado pragmatista da questão, desprezando-se dimensões e valores que não podem ser omitidos. (PARO, 1978, p. 99)

A recomendação do BM sobre o livro fundamenta-se em dois motivos: ser um insumo de baixo custo¹⁸ e apresentar um texto programado e instrucional que deve ser seguido pelo professor. Tais motivos referem-se, direta ou indiretamente, aos custos da educação. Diretamente, devido ao baixo custo do livro por aluno e, indiretamente, à política de remuneração do docente. Como disse anteriormente, o BM propõe, prioritariamente, o uso de textos *com* instruções passo a passo para que seja ministrada uma aula porque considera que basta ao professor seguir um “manual de instruções”. Provavelmente, o BM considera (na verdade sabe) que boa parte dos professores não possui uma formação adequada e o uso de textos instrucionais, para o Banco, poderia minimizar essa deficiência. N. Machado (2001) sugere que, apesar de os livros didáticos serem uma reivindicação da própria escola, seria mais interessante que os vultosos custos de aquisição de livros didáticos fossem destinados à formação de bibliotecas. Para ele, os livros didáticos são como manuais de “como fazer”, mas os livros para uma biblioteca constituiriam um rico e considerável acervo de pesquisa e estudo para todos os alunos e não apenas para uma parcela deles.

O BM, apesar de reconhecer que o saber docente é um dos fatores determinantes no rendimento dos alunos, insiste que a formação e a capacitação do docente não devem estar entre as prioridades e estratégias das políticas educacionais. O BM indica que a formação docente deve ocorrer, em serviço, por meio de programas curtos, intercâmbios e educação a distância etc. Uma capacitação eficiente, para o Banco, possui efeito perverso, pois, devido às condições de salário e de trabalho do docente, acaba por levá-lo a outro emprego ou ao abandono da profissão, por isso “desaconselha o investimento na *formação inicial* dos docentes e recomenda priorizar a *capacitação em serviço*, considerada mais efetiva em termos de custo” (TORRES, 1996, p. 162, grifos no original).

¹⁸ De acordo com o FNDE, para 2010, foram gastos R\$ 622,3 milhões em livros didáticos para o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, ao custo médio de R\$ 4,87 e R\$ 10,48, respectivamente, sendo que cada livro didático é utilizado por três anos consecutivos. Cf. (BRASIL, 2009).

Contudo, quando se busca a melhoria da qualidade da educação, tanto uma quanto outra se fazem necessárias. Capacitação e formação inicial são etapas diferentes, porém complementares para o exercício da docência, e essas condições não são exclusivas do magistério, mas também de outros ofícios. A adequada formação do professor é reconhecida como necessária pelo Banco Mundial, mas não como prioridade. Além disso, ao creditar ao livro didático a responsabilidade de orientar o trabalho do professor, ignora que outros fatores influem no exercício da docência como, por exemplo, a estrutura da escola, os diferentes ritmos de aprendizagem e, inclusive, a forma de gestão praticada na escola. O modelo de formação docente proposto pelo BM identifica os docentes e os alunos como seres absolutamente passivos. Revela a opção por um modelo de ensino que, de fato, informa conhecimentos, mas que não considera nem aluno, nem professor, como sujeitos ativos e participativos do processo educativo (TORRES, 1996, PARO, 2008, 2010).

7 ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

7.1 Administração escolar entre o controle e a coordenação

O homem utiliza a administração para seu próprio bem ou para o bem da comunidade em que vive. Quer ele administre seu tempo para realizar uma tarefa mais rapidamente, quer ele utilize ordenadamente os materiais para produzir uma mercadoria, quer encontre recursos adicionais para realizar uma tarefa, o homem está “administrando”. Paro (1991) reconhece que o homem primitivo, não se mantendo isolado de seus pares, alcança maior eficácia ao realizar ações conjugadas em função de determinados objetivos.

Assim, a administração não se restringe à determinada organização, pois os “princípios gerais relacionados com a tarefa de administrar se aplicam a qualquer tipo ou tamanho de organização, seja ela uma grande indústria, uma cadeia de supermercados, uma escola, um clube, um hospital, ou uma empresa de consultoria”, como explica Idalberto Chiavenato (1979, p. 8). Utilizamos princípios administrativos em nosso dia a dia, quer na elaboração do nosso orçamento mensal, quer na organização dos espaços da nossa residência onde designamos espaços para o lazer, para a alimentação, para o repouso ou para a higiene pessoal. O que fazemos é empregar racionalmente nossos recursos para atingir um determinado fim que, no exemplo dado, pode significar o bem-estar, a sobrevivência e a convivência pacífica dos que residem na mesma casa. Entendemos, portanto, que administrar é uma tarefa que pode buscar fins individuais ou coletivos e que envolve a organização do trabalho humano.

L. Barbosa (2011) diz que o aumento da produtividade com a revolução industrial foi possível com a introdução de inovações tecnológicas. Porém a quantidade de bens que um homem podia produzir não se altera até o século XIX. A autora diz que o trabalho humano torna-se objeto de análise científica com Taylor uma vez que ele buscava “procedimentos universalizantes que se aplicassem a todos.” (BARBOSA, L., 2011). Braverman (1980) afirma, porém, que o conjunto dos procedimentos desenvolvidos por Taylor deve ser chamado de gerência capitalista, pois se trata de uma tentativa de “aplicar os métodos da ciência aos problemas complexos e crescentes do controle do trabalho nas empresas capitalistas em rápida expansão” (p. 82), e que as linhas de produção de Henry Ford contribuíram bastante

para o desenvolvimento dessa gerência. Com Taylor e com Ford, o controle do trabalho é determinante uma vez que exige

que cada atividade na produção tenha suas diversas atividades paralelas no centro gerencial: cada uma delas deve ser prevista, pré-calculada, experimentada, comunicada, atribuída, ordenada, conferida, inspecionada, registrada através de toda a sua duração e após conclusão. (BRAVERMAN, 1980, p. 113)

Taylor faz uma adaptação do trabalho tendo em vista as necessidades da empresa capitalista e separa de um lado, a concepção, e de outro, a execução. Essa era, para Taylor, não apenas a melhor maneira de aumentar a produtividade, mas também um modo “científico” de controle do trabalho. Taylor e Ford adotaram a “racionalização do trabalho” fragmentando tarefas e mantendo um fluxo de produção. L. Barbosa (2011) afirma que a

“dobradinha” Taylor e Ford teve um sucesso admirável em virtude dos fantásticos ganhos de produtividade. Pela primeira vez havia a possibilidade de gerir recursos humanos e materiais de forma científica. O caráter abstrato das categorias com que trabalhavam, a decomposição do trabalho em seus elementos constitutivos mais simples, a objetividade, a mensurabilidade e racionalidade de seus critérios asseguravam a eficiência dos processos trazendo a ciência para o âmbito do trabalho e da produção [...] (BARBOSA, L., 2011, p. 109, grifos no original).

Esses feitos foram caracterizados pela burguesia como “modernidade”. Observa-se, assim, como a ciência tornou-se um argumento para o capitalismo. Basta argumentar que há objetivos, racionalidade técnica e mensuração para afirmar que é ciência. L. Barbosa (2011), depois de afirmar que os princípios de Taylor são princípios científicos, diz que “a teoria da ‘administração científica’ era sem dúvida o que hoje denominaríamos, arrogantemente, uma ‘teoria de engenheiro’” (p. 114). Para ela, a administração científica é excelente na dimensão técnica, mas pobre em sua concepção humanista, por isso a *humanização* tornou-se uma necessidade (BARBOSA, L., 2011).

A administração científica, segundo Fernando Cláudio Prestes Motta (1981), tentava pela força resolver os conflitos dentro de uma organização, mas Mary Follet (apud MOTTA, 1981) considera que a integração dos interesses entre as partes (administrador e funcionários) era a solução e que a

Escola de Relações Humanas construiu sobre essa base o seu edifício teórico, com o objetivo, mais ou menos claro, de aumentar a lucratividade através da diminuição dos custos oriundos dos conflitos internos à empresa. (MOTTA, 1981, p. 18)

A partir de George Elton Mayo, diz Motta (1981), a administração científica recebeu críticas. Para a Escola Clássica, os administradores decidem, orientam e controlam, e seus subordinados obedecem. Além disso, para essa Escola, a melhor motivação seria a utilização de incentivos monetários. Essa bonificação, de certa forma, assemelha-se àquela que a SEE/SP instituiu para as equipes escolares, tendo como controle de “produtividade”, de um lado, os resultados dos alunos na avaliação Saresp e a taxa de fluxo escolar (aprovação e evasão) e de outro, a assiduidade e permanência do funcionário na mesma unidade escolar, por um período estabelecido em lei.

A Escola de Relações Humanas (ERH) abre espaço para o tratamento sociológico das organizações e das ‘disfunções’ do trabalho e começa a identificar grupos informais e suas respectivas relações internas e valores dentro da organização. Apesar disso, não consegue perceber que as pessoas ou grupos de pessoas de uma mesma sociedade ou de sociedade diferentes podem atribuir diferentes significados às “categorias como motivação, liderança, necessidades humanas básicas, competição etc.” (BARBOSA, L., 2011, p. 115). A ERH obriga a mudança de foco para o humano e depois para a organização, o que leva “ao conceito de cultura organizacional desenvolvido pelos consultores de desenvolvimento organizacional da década de 60”. (BARBOSA, L., 2011, p. 116). Essa autora diz que se trata das teorias de modernização que vão predominar na academia entre as décadas de 1950 e 1960. O objetivo dessas teorias era identificar por que certas sociedades — e não outras — obtinham sucesso nas atividades econômicas e desenvolviam técnicas altamente produtivas. O sucesso dessas sociedades fez com que as elites empresariais dos países desenvolvidos fossem bastante influenciadas. Essas elites tentaram o ajustamento das suas realidades, bem como tentaram a identificação do “estágio” em que se encontravam o que demandou a “transferência de tecnologias administrativas e gerenciais entre culturas”¹⁹. (BARBOSA, L., 2011, p. 117). O sucesso do Japão é um exemplo dessa tentativa de “transferência”. Segundo L. Barbosa (2011), as teorias que passam a enfocar a cultura como elemento complicador ou como elemento estrutural para o desenvolvimento econômico,

encontram-se no bojo do paradigma teórico do conhecimento moderno acerca da trajetória das sociedades, sintetizado na teoria da convergência das sociedades industriais. Esta pressupõe a homogeneização gradativa do mundo em consequência da industrialização, do progresso tecnológico e da modernização, que levam à passagem de uma sociedade tradicional para uma moderna. (p. 118).

¹⁹ O termo cultura, na teoria da administração, não tem o mesmo significado para Paro (2008). L. Barbosa (2011) explica que a “cultura” ora é identificada como uma variável que pode ser neutralizada, ora como elemento estrutural nas organizações que têm o poder de “moldar” os indivíduos levando-os ao sucesso ou ao fracasso, ora como “‘algo’ que a organização ‘é’ ” (p. 107-108), ou seja, como essa organização é identificada.

Essa teoria da homogeneização prevê o progresso como fio condutor da trajetória da sociedade a partir de uma perspectiva evolucionista, cumulativa e linear. Para essa teoria, a sociedade do consumo seria não apenas mais justa socialmente, mas também mais democrática. No entanto, tal perspectiva não se concretizou visto que cada nação desenvolve processos sociais, econômicos e políticos diferentes, ou seja, as circunstâncias históricas, sociais, políticas, econômicas e, inclusive, demográficas fazem uma nação diferente da outra (BARBOSA, L., 2011). Nesse contexto, não basta “transpor” procedimentos administrativos utilizados, com êxito, em uma sociedade para outras. Esse aspecto, ressaltado pela autora, leva-nos a inferir que a transferência de políticas de gestão do sistema de ensino, principalmente aquelas geridas por informações de avaliações em larga escala, que são utilizadas por outras nações para o contexto da educação brasileira tem uma grande chance de se tornarem dispendiosas e apresentarem resultados relativamente baixos para os objetivos a que se propõem.

L. Barbosa (2011) diz que o sucesso do Japão provocou a onda dos programas de qualidade, e a cultura passou a ter peso determinante para as empresas. Para os japoneses, “cooperação, trabalho em grupo, normatização, autocontrole, autonomia do chão de fábrica, processo consensual de decisão” (p. 128) são valores que nós, brasileiros, percebemos de forma diferente, o que põe em cheque sua aplicação nas organizações brasileiras. Por outro lado, a ênfase dada à cultura dentro das organizações indica uma mudança fundamental para a administração porque a “tarefa de administrar não está mais englobada pela sua dimensão técnica”. (BARBOSA, L., 2011, p. 129).

A discussão sobre cultura e sua importância para a organização revela que administrar requer mais do seguir procedimentos técnicos. Dentro de toda organização existe, entre os homens, uma relação que é essencial para a própria existência humana. Essa relação se dá, especialmente, no trabalho e envolve não apenas a inter-relação entre os homens, mas também a dependência entre esses e outros, pois o homem, ao realizar um trabalho, relaciona-se e modifica a natureza. Para isso, utiliza conhecimentos e técnicas que fazem parte do conhecimento historicamente produzido pela humanidade. Com o tempo, o homem aprimora esse conhecimento, elabora novas técnicas e torna mais eficiente o processo de trabalho.

A forma de produção capitalista e a utilização de recursos indicam que “a utilização racional de recursos deve incluir, além dos elementos materiais e conceptuais, o emprego econômico e a devida adequação aos fins de todo esforço humano despendido no processo”.

(PARO, 1991, p. 23). Desse modo, a administração não se ocupa do esforço de cada homem, mas do esforço humano coletivo, pois

onde quer que a cooperação de indivíduos no sentido de alcançar um ou mais objetivos comuns se torne organizada e formal, o componente essencial e fundamental dessa associação é a Administração – a função de se conseguir fazer as coisas através das pessoas, com os melhores resultados. (CHIAVENATO, 1979, p. 8)

A coordenação do esforço humano coletivo, ou apenas coordenação, refere-se ao emprego racional do esforço coletivo humano no âmbito das relações dos homens entre si no interior do processo administrativo. Dois campos amplos podem ser identificados na administração: a racionalização do trabalho e a coordenação. Para o primeiro, a administração precisa levar em conta os elementos materiais e conceptuais e, para o segundo, o esforço humano coletivo (PARO, 1991). Na prática, esses recursos dependem um do outro, pois

enquanto os elementos materiais e conceptuais dizem respeito à relação do homem com a natureza, servindo como mediação nessa relação, o esforço humano coletivo refere-se às relações que os homens são levados a estabelecer entre si para que o processo se realize. (PARO, 1991, p. 24).

Na organização da escola, ainda se encontra uma estrutura burocrática nos moldes da empresa capitalista que valoriza mais o controle e que situa equivocadamente os fins da educação de forma análoga à busca dos lucros pela empresa capitalista. Esse aspecto indica que o aperfeiçoamento burocrático nas escolas procura controlar o processo educativo

com a introdução de técnicas de planejamento e avaliação capazes de disciplinar a produção do conhecimento. Através de mecanismos diversos são difundidos os princípios da eficiência e da produtividade, impregnando o sistema escolar da ideologia da acumulação capitalista. (FÉLIX, 1984, p. 32)

Na escola esses princípios foram introduzidos em sua organização e administração. Roseana Leite Cortina (1999) diz que, no estado de São Paulo, a partir dos anos 1970, as exigências de qualificação para o cargo de diretor de escola se tornaram cada vez mais específicas substituindo

a velha concepção do diretor como aquele que tem uma experiência de muitos anos de docência para ser substituída pela imagem do administrador, coordenador de uma equipe escolar que deverá ministrar uma educação básica pública a um contingente muito maior da população. (CORTINA, 1999, p. 68)

Nesse contexto, o perfil do diretor escolar passa a ser especificamente técnico no sentido de exercer mais a gerência da escola nos moldes da empresa capitalista do que a coordenação do trabalho coletivo cuja centralidade é a atividade pedagógica. A exigência de um perfil técnico para o cargo de diretor e a organização burocrática da escola fornecem as condições para a instituição do concurso para a administração escolar, pois “na burocracia a autoridade está no cargo e não na pessoa, e as atribuições de papéis ocorre na base de qualificações técnicas, por meio de procedimentos formalizados e impessoais” (CORTINA, 1999, p. 73). Aspectos como esses dificultam, inclusive, a gestão democrática na escola na medida em que se entende administração escolar estritamente como executora de procedimentos administrativos. Essa opção, entretanto, ignora a atividade pedagógica que a escola realiza e que tem relação fundamental com seus fins.

Retomando a discussão acerca do controle sobre a administração da escola, infere-se que não tem que ser verticalizada, imposta por ações decididas exclusivamente em instâncias superiores. Estas, ou ignoram as necessidades reais da escola, ou não reconhecem essa instituição como um espaço para a participação democrática de seus usuários. Por não reconhecerem as especificidades da escola como uma instituição formadora de homens e não de objetos, essas instâncias instituem e priorizam ações e medidas padronizadas para todas as escolas públicas, responsabilizando as equipes escolares e exigindo resultados que sequer foram discutidos com a administração da escola, com os professores e com a comunidade escolar. Nesse contexto, a gestão escolar não é democrática, mas burocrática, autoritária e verticalizada. Essa forma de controle sobre a administração da escola promove obstáculos para engendrar uma gestão democrática na escola, posto que tudo está previamente decidido por especialistas e não pela comunidade e pelos usuários da escola pública. Esse controle, inclusive, limita substancialmente a atuação dos supervisores pedagógicos que podem passar a exercer apenas a função fiscalizadora em detrimento de outras que privilegiam a opção pela educação democrática.

Apple (2005) afirma que há uma estranha combinação de mercantilização e de centralização do controle como fenômeno mundial o qual sintetiza as tentativas de reestruturação das instituições públicas causando impactos nessas instituições, na sociedade e também no nosso senso comum. Com isso, o poder do governo federal foi ampliado devido “ao foco em resultados mensuráveis e ao controle central sobre decisões importantes” (APPLE, 2005, p. 35). Mas o controle sobre o poder público não pode cessar com as eleições municipais, estaduais e federais uma vez que esse controle, como explica Norberto Bobbio (1992),

é ainda mais necessário numa época como a nossa, na qual aumentaram enormemente e são praticamente ilimitados os instrumentos técnicos de que dispõem os detentores do poder para conhecer capilarmente tudo o que fazem os cidadãos. (BOBBIO, 1992, p. 30)

A população deve ter um controle democrático sobre o Estado, “no sentido do provimento de serviços coletivos em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do Poder Público e de acordo com os interesses da sociedade” (PARO, 2003b, p. 26). Nesse contexto, a gestão democrática da escola é uma forma de controle e de participação em instituições públicas. Por outro lado, o poder público sobre os cidadãos pode ocorrer por meio das informações que são obtidas junto a instituições públicas (bancos, hospitais, escolas e outras) e privadas (bancos, faculdades, escolas e outras).

Com parte dos dados das avaliações em larga escala e outros obtidos por meio do censo escolar, tem-se a possibilidade de acompanhar a trajetória escolar de um aluno. Com o avanço das tecnologias, isso e muitos outros dados também podem ser monitorados pelos governos. Assim, Bobbio (1992) aconselha não apenas a existência de alguma forma de controle sobre os atos de quem detém o poder, mas também a exigência da publicidade das ações governamentais, pois o poder público deve satisfações à população quanto à utilização dos recursos públicos.

Em relação às políticas educacionais, a publicidade sobre o desempenho das escolas até parece atender à sugestão de Bobbio (1992), mas as informações foram selecionadas para serem levadas ao público. Apesar disso, com a expansão de outras mídias que escapam ao controle da censura governamental, a possibilidade da crítica e do questionamento quanto a informações que são divulgadas também tem sido uma realidade. Esse aspecto tem se evidenciado com a internet que constitui um desses instrumentos. A internet, como afirma John D. H. Downing (2002),

pode vir a ser nossa primeira esfera pública global, um meio pelo qual a política pode tornar-se realmente participativa, tanto em âmbito regional quanto internacional. E é o primeiro veículo que oferece aos indivíduos e coletivos independentes de todo o mundo a chance de comunicar-se, com suas próprias vozes, com uma audiência de milhões de pessoas. Portanto, as possibilidades técnicas da Internet como esfera pública são ilimitadas. (DOWNING, 2002, p. 270-271)

Para esse autor, a comunicação é uma das formas apresentadas por Gramsci como instrumento para a manutenção da hegemonia por meio dos intelectuais a ela vinculados e seus respectivos interesses. Arelaro (2007, Alavarso (2010), L. Freitas (2011), Paro (2012c) e

outros, ao concederem entrevistas que são divulgadas pela Internet, fornecem aos leitores uma visão crítica sobre políticas educacionais e sobre concepção de educação, de avaliação e de gestão da escola.

O controle social e burocrático sobre a escola também foi identificado por Beisiegel (1974) que, analisando a expansão da escola pública ocorrida há algumas décadas no estado de São Paulo, afirma que muitas escolas foram construídas em regiões com melhor representação política, pela ação de seus deputados, fato que não permitiu a universalização do acesso à escola pela maioria da população. E como não havia escola para todos, tornou-se necessário utilizar mecanismos para selecionar alunos. Além disso, em relação às vagas escolares, havia maior procura por aquelas áreas em que se poderia ascender socialmente e enfim ter sucesso dentro das novas regras da sociedade urbana e industrial. Sobre esses aspectos, Beisiegel afirma que

a diferenciação das atividades econômicas e a valorização das funções de “peneiramento” da escola estão por trás da ampliação da procura de vagas nos diferentes níveis do sistema escolar. Este crescimento da procura aparece sob a forma de pressões sobre os poderes públicos, com vistas à ampliação das oportunidades de acesso às escolas oficiais, ou propicia o investimento de recursos particulares no campo da educação. (BEISIEGEL, 1974, p. 28)

As aspirações populares por escolaridade foram determinantes para a expansão da rede escolar paulista, e “o Governo do Estado, ao mesmo tempo em que reconhece formalmente o direito de todos à educação de nível médio, também elabora e põe em prática uma política educacional consequente com esta opção” (BEISIEGEL, 1974, p. 29).

Bobbio (1992) argumenta que gastar com educação “foi, agrade ou não, a resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma demanda democrática no sentido da palavra” (p. 35). Porém, no caso do Brasil, os recursos para a escola pública atender com qualidade seus usuários sempre foram insuficientes. Os exames de admissão serviam tanto como controle social quanto como instrumento para limitar os custos com educação. Não se aumentavam as vagas porque o exame já controlava o número de alunos a serem atendidos. Essa opção, na verdade, revelou-se mais como forma de controle do que utilização racional dos recursos públicos porque incentivou a reprovação, a evasão e tornou o sistema escolar ineficiente se considerarmos a educação como direito.

A limitação dos recursos para a educação explica ainda a opção pela maximização do uso da infraestrutura da escola com a existência de três turnos escolares. Esse é um dos obstáculos para a implantação massiva da educação em tempo integral porque exige mais

recursos para a educação pública, inclusive, para a remuneração dos professores. Além disso, vem, principalmente, da área econômica a afirmação de que a melhoria da qualidade da educação pode ser conseguida sem o aumento substancial dos recursos financeiros. Essa informação é muito “natural” para aqueles que reconhecem o trabalho humano e a educação como mercadorias e que negam a condição de sujeito tanto do professor quanto do aluno. Mas lembramos que a escola inclusiva como parte da concepção de escola democrática exige mais recursos humanos e materiais. A boa qualidade dessa escola depende de recursos tanto para atender com dignidade os alunos com deficiência, quanto para fornecer aos professores os recursos didáticos e pedagógicos necessários a esse atendimento. Anísio Teixeira (1968) diz que a qualidade do trabalho na educação tem que ser “de excelência”. Para ele, a qualidade da educação só poderá ser obtida “quando prepararmos o professor como preparamos os médicos, a fim de lhe dar a consciência de sua profissão” (TEIXEIRA, 1968, p. 13) e quando fornecermos a ele as condições adequadas para realizar seu trabalho.

Além disso, existe outro questionamento pertinente às avaliações padronizadas. Apenas os alunos matriculados nas salas especiais que, inclusive, estão sendo extintas, não realizam tais avaliações, mas os alunos com deficiência que estão incluídos nas classes regulares são submetidos às avaliações, por exemplo, do Saresp. Essa situação contraria todas as orientações da própria SEE/SP para os professores em relação ao atendimento aos alunos com deficiência. Dentre elas se destacam: a flexibilização do currículo, a oferta de recursos metodológicos e pedagógicos de acordo com a necessidade individual do aluno, a avaliação individual do aluno tendo em vista sua trajetória. Esse é um dos aspectos que a TRI não parece conseguir resolver, ou seja, os alunos com deficiência intelectual também são submetidos à mesma avaliação padronizada.

A educação inclusiva exige a quebra de paradigmas, principalmente, da avaliação que compara o desempenho do aluno em relação aos demais e a uma norma preestabelecida porque definem uma hierarquização entre os alunos com ou sem deficiência. A educação inclusiva implica a coordenação do trabalho pela administração escolar e não o controle burocrático sobre o trabalho da equipe. O diretor da escola necessita coordenar os esforços humanos e os recursos materiais a fim de proporcionar uma educação democrática que não tem por fim a hierarquização dos alunos por meio da distribuição de informações e de rótulos.

Hugo Otto Beyer (2006) diz que processos mal elaborados de avaliação são nocivos à criança em formação por se constituírem em obstáculos difíceis de serem superados pelos alunos com deficiência. Em se tratando de conseguir bons resultados em testes padronizados ou não, esses alunos sofrem duplamente. Primeiro, por não conseguirem responder com êxito

às avaliações, segundo porque podem sofrer discriminações uma vez que os professores podem estar mais preocupados em conseguir bons resultados nas provas e menos em mediar a aprendizagem desses alunos. Essa aprendizagem, diz Beyer (2006), é possível desde que amparada por um arcabouço teórico que privilegia as interações sociais²⁰, mas, considerando o estímulo por bonificações dados às equipes escolares, aumenta-se a possibilidade da exclusão e da segregação dos alunos com deficiência na escola.

7.2 A democracia e a qualidade da educação: rumo à gestão democrática

Os homens precisam dos outros para sobreviver. Entretanto o ser humano está no mundo, e o mundo não confronta cada homem da mesma forma. A natureza impõe condições diferentes à sobrevivência dos homens. O desafio de se locomover com rapidez e segurança, por exemplo, fez com que homens que viviam em regiões polares desenvolvessem meios de locomoção diferentes daqueles usados pelos que viviam em regiões tropicais. Embora existam necessidades iguais — locomover-se, por exemplo — as soluções encontradas são diferentes. A interpretação do valor de uso para cada meio de transporte depende de onde e de quando estará sendo utilizado. Nesse caso, atribui-se qualidade tanto ao recurso (meio de transporte) quanto ao objetivo (chegar a um lugar). A inadequação do primeiro pode influir no resultado do segundo. Voltamos, dessa forma, ao conceito de administração de Paro (1991) que nos permitiu abordar a avaliação da qualidade da educação na perspectiva da administração escolar, pois

é preciso considerar que os problemas que afligem a educação nacional têm sua origem, fundamentalmente, não na falta de esforços ou na incompetência administrativa de nossos trabalhadores da educação de todos os níveis, mas no descaso do Estado no provimento de recursos de toda ordem que possam viabilizar um ensino escolar com um mínimo de qualidade. Não é possível administração competente de recursos se faltam recursos para serem administrados. (PARO, 2001, p. 96)

Como postula Paro (2008), a educação é uma atividade para o desenvolvimento do ser humano, com a apropriação da cultura produzida pelas gerações anteriores pelas atuais. Rodolfo Mondolfo (1967, p. 100) diz que certamente a “posse plena da cultura é impossível”,

²⁰ O autor apoia-se nas teorias de Lev Vygotski e Reuven Feuerstein para defender a inclusão do aluno com deficiência na escola regular (BEYER, 2006).

pois a cultura universal se constitui de toda a história da humanidade, entretanto ressalte-se que somente desenvolvendo homens e não “fragmentos de homens” é que se pode pensar em educação como apropriação de cultura. A democracia é um valor que faz parte da cultura, e “o conceito de democracia não se apreende apenas no discurso, mas constrói-se na prática, com o constante exercício como opção de vida, não como uma medida tópica que se aplica numa ou noutra ocasião” (PARO, 2001, p. 29). O trabalho que se realiza na escola deve ser para educar para a democracia e, ao fazê-lo, deve ser da melhor qualidade. Para Rios,

a melhor qualidade não é sinônimo de “qualidade total”. O ensino da melhor qualidade é aquele que cria condições para a formação de alguém que sabe ler, escrever e contar. Ler não apenas as cartilhas, mas os sinais do mundo, a cultura de seu tempo. Escrever não apenas nos cadernos, mas no contexto de que participa, deixando seus sinais, seus símbolos. Contar não apenas números, mas sua história, espalhar sua palavra, falar de si e dos outros. Contar e cantar – nas expressões artísticas, nas manifestações religiosas, nas múltiplas e diversificadas investigações científicas. (2001, p. 138)

O ensino de qualidade, nesse entendimento, não se limita aos atos de ler, escrever e contar. Estes, evidentemente, são parte do universo do processo educativo, mas a educação para a democracia é “o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino” (PARO, 2001, p. 33), e a escola não pode ser omissa nessa questão, pois se for, estará formando “fragmentos de homens” (MONDOLFO, 1967, p. 100).

A educação para a democracia somente pode se realizar dentro de uma escola cujos princípios sejam também democráticos. Ao utilizar procedimentos autoritários que ignoram a condição de sujeito do aluno e ao criar obstáculos para a participação dos pais, a escola tradicional resiste ao compromisso de educar para o desenvolvimento “de autênticos sujeitos históricos.” (PARO, 2007a, p. 31). A escola precisa da adesão do aluno e dos pais para realizar sua atividade educativa. Para isso, precisa ter como preocupação levar o aluno a querer aprender buscando formas de participação das famílias, mas essa adesão somente será possível se a mudança

partir de uma postura positiva da instituição com relação aos usuários, em especial pais e responsáveis pelos estudantes, oferecendo ocasiões de diálogo, de convivência verdadeiramente humana, numa palavra, de participação na vida da escola. Levar o aluno a querer aprender implica um acordo tanto com educandos, fazendo-os sujeitos, quanto com seus pais, trazendo-os para o convívio da escola, mostrando-lhes quão importante é sua participação e fazendo uma escola pública de acordo com seus interesses de cidadãos (PARO, 2007b, p. 16-17).

A escola pública é uma instituição cuja expansão responde a uma demanda da população, ou seja, é resultado de um processo democrático. As instituições públicas, diz Apple (2005), são um dos traços que distinguem uma sociedade democrática. Desse modo, a educação precisa

ficar protegida daqueles que a veem como um produto a mais a ser consumido e mensurado e dos que interpretam o trabalho intelectual e emocional das pessoas envolvidas no trabalho educacional através das lentes da estandardização, da racionalização e da auditoria. (APPLE, 2005, p. 50).

A escola é um dos lugares em que se pode verificar o avanço da democracia, pois “existem outros centros de poder além do estado”, explica Bobbio (1992, p. 57). Ele diz: “quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito” (BOBBIO, 1992, p. 28). A participação em conselhos escolares e a eleição de diretores exemplificam a afirmação desse autor²¹.

A LDB nº 9.394/96 propõe o fortalecimento de uma gestão democrática escolar ao determinar que cada escola construa seu projeto político-pedagógico. Essa lei preconiza não apenas que os sistemas de ensino definam normas para a gestão democrática do ensino público na educação básica, como também incentiva a participação dos profissionais da educação e das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes na elaboração da proposta pedagógica da escola (BRASIL, 1996). A escola, dessa maneira, é entendida como um lugar onde todos devem trabalhar para a realização de um projeto coletivo cujas decisões são compartilhadas.

Em relação à parceria família-escola, os educadores têm relatado que muitos pais lhes apresentam cartilhas de alfabetização como se esses materiais não fossem conhecidos pelas escolas. Esse fato demonstra que os pais reconhecem, em suas próprias vidas escolares, uma eficácia que não conseguem identificar na escola dos filhos e também demonstra que a escola não tem sido capaz de compartilhar com os pais como atingir os fins a que visa. A escola não consegue, ela própria, superar a prática da reprovação nem consegue a contribuição dos pais como revela as pesquisas de Paro (2003a, 2007b) sobre reprovação escolar e participação dos pais. Como ler é uma competência fundamental no mundo letrado, esses pais relacionam a

²¹ Os processos de escolha de diretores escolares foram abordados por Paro (2003b) que identificou forte resistência da escola pública quanto à eleição de diretores.

qualidade da escola em que estudaram ao método de alfabetização que era utilizado e, provavelmente, também à prática da reprovação que peneirava os alunos, ano após ano.

Nesse contexto, a gestão democrática se apresenta como caminho para melhorar a qualidade da educação com a participação da sociedade, contudo ela não se instaura apenas com a promulgação de uma legislação. A escola precisa dar eficácia à legislação que trata da gestão democrática e não apenas tomar conhecimento dela para fazer constar em seu projeto pedagógico. Assim, melhorar a qualidade deve ser um objetivo da escola da mesma forma que o homem, desde a pré-história, busca viver bem, busca estar bem no mundo. A educação faz parte desse bem viver, e a democracia é um valor do qual, hoje, não podemos abrir mão.

Uma educação autoritária era admitida em um contexto social em que vigorava um regime político não democrático e este não é o regime que temos atualmente no país. Bobbio (1992) diz que é possível (mas não desejável) “existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte de suas instituições — da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos — não são governados democraticamente” (p. 55), no entanto se quiséssemos “medir” a democracia em uma sociedade, não seria somente pelo direito ao voto, mas onde se pode votar, em que espaços da sociedade o cidadão pode participar das decisões. Para participar, o cidadão precisa ser ativo, pois se for educado para ser “passivo”, torna-se apenas parte de um rebanho aos cuidados de um “zeloso” pastor. Nesse sentido, sustento que não é desejável conciliar uma sociedade democrática e uma educação autoritária porque são dimensões políticas opostas. A primeira reconhece e valoriza a liberdade, a segunda limita o desenvolvimento desse valor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel da ciência foi fundamental para a sociedade moderna alcançar altos índices de desenvolvimento. A ciência, diz Braverman (1980), foi apropriada pelo capitalismo e tornou-se, ela própria, uma mercadoria. Com as descobertas de Galileu, o mundo não mais pôde aceitar as respostas da Igreja sobre o Universo. De certa forma, os homens sentiram-se em um mundo instável visto que não detinham mais todas as respostas sobre o universo. Nesse sentido, as teorias de Descartes e de Newton foram muito importantes. Descartes, por apresentar um método certo para investigar todas as coisas. Newton, por apresentar que embora a Terra não fosse o centro do sistema, havia estabilidade no sistema solar e que nenhum planeta iria esbarrar em outro. Além disso, com suas leis de física, apresentou a ideia de causa-efeito, ou seja, para toda ação há uma reação. Como explica Doll Jr. (2002), essa ideia persiste nos princípios da teoria do currículo de Tyler e Bobbit. Para eles, basta seguir o plano curricular (ação) que os alunos aprendem (efeito). Quando se trata de educação, entretanto, essa lógica não é aplicável. O aluno, diz Paro (2008, 2011a), só aprende se quiser. Ele só aprende quando sua condição de “sujeito” é reconhecida porque ele é autor. Desse modo, uma concepção de educação como transmissão de informações não condiz com a condição de sujeito do aluno.

Como vimos, o termo “qualidade” assume uma conotação diferenciada no âmbito de uma sociedade capitalista justamente pelo dinamismo que a permeia. A formação de uma sociedade de consumo que atendia aos interesses do capitalismo foi se desenvolvendo, principalmente, nos Estados Unidos. O consumo existe em qualquer sociedade, mas, no modo de produção capitalista, assume um papel fundamental levando ao estabelecimento de relações recíprocas entre os homens. Essas relações existem, pois cada homem não produz, diretamente, os bens necessários à sua subsistência, mas os adquire a partir da renda obtida por meio do salário recebido em troca de sua força de trabalho. E, como os capitalistas trabalham para aumentar o capital, diferentes estratégias são utilizadas para que os consumidores reconheçam “qualidade” nos produtos e serviços a eles oferecidos.

Verificamos que foi determinante a articulação entre a ciência, que criou os meios de definir e aferir os pesos e medidas; a economia, que se desenvolveu e se expandiu com a crescente produtividade, e a política, nacional e internacionalmente, que foi se articulando e viabilizando o processo de padronização e normalização a partir da definição do sistema de

pesos e medidas e do controle e fiscalização sobre pesos e medidas das mercadorias (DIAS, 1998). Se, por um lado, houve vantagens para o controle dos governos sobre os impostos, por outro, os próprios empresários perceberam que um processo padronizado tende a registrar menores perdas de matérias-primas, melhor utilização das tecnologias e maior eficiência do trabalho humano. Além disso, o surgimento da eletricidade e o aprimoramento de técnicas associadas ao melhor controle da produção elevaram a produtividade das empresas e reduziram seus custos (DIAS, 1998). Dessa forma, infere-se que tanto governos e empresários quanto consumidores são beneficiados com a padronização e a normalização de produtos.

A história da metrologia brasileira demonstra que muitas décadas se passaram até serem modificadas as relações entre consumidor e empresas quando empresários brasileiros se viram obrigados a implantar programas de qualidade em virtude da competição entre produtos nacionais e importados. Nesse contexto, foi marcante a criação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), ou seja, a lei que trata especificamente das relações entre consumidor e empresa, conforme indicava a Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 5º, inciso XXXII, artigo 170, inciso V e artigo 48 de suas Disposições Transitórias. Passados vinte anos desde sua promulgação, o CDC talvez seja um dos mais conhecidos pelos cidadãos brasileiros e representa uma importante conquista de seus direitos. Mas, como verificamos, o consumidor, ao contratar uma escola privada, vale-se desse código exclusivamente para tratar de questões financeiras. O consumidor não questiona a qualidade da escola particular, mas a capacidade e o esforço do aluno.

A avaliação da qualidade é um conceito desenvolvido pelas áreas de economia e finanças, afirma Belmiro Gil Cabrito (2009). Para essas áreas, interessa diagnosticar se a produtividade produz o retorno dos investimentos efetuados. Tornou-se bastante aceita, nas últimas décadas, a crítica à qualidade dos serviços dos setores públicos. A confrontação entre público e privado aparece mais claramente com certas inovações sobre gestão empresarial pela qualidade e, conseqüentemente, atinge o setor público, incluindo a educação. Entretanto, a transposição de métodos e técnicas da empresa capitalista para a escola pública tem eficácia duvidosa precisamente porque são eficientes para uma empresa capitalista que visa, evidentemente, ao lucro. Para essa empresa, a administração tem como princípio básico a coerência entre meios e fins. Estes, “por seu caráter de dominação, são não apenas diversos, mas *antagônicos* aos fins de uma educação emancipadora, [assim] não é possível que os meios utilizados” (PARO, 2001, p. 96, grifos no original) pela empresa capitalista possam ser usufruídos acriticamente na escola pública. Sua utilização pode comprometer os fins humanos que a escola deve alcançar (PARO, 2001, 2011a).

Juan Casassus (2009) diz que não se deu a devida atenção ao que se entende por qualidade da educação, pois

como no princípio do século XX, quando se discutiu sobre o que era inteligência e sobre a dificuldade de a definir e se concluiu que inteligência seria o que fosse medido pelos testes de inteligência, com a qualidade da educação usou-se um processo semelhante: a qualidade foi interpretada como sendo equivalente a uma pontuação numa prova estandardizada. (p. 72)

As políticas públicas, ao abordarem a qualidade da educação nesse sentido enviesado, acabam por se tornarem políticas de gestão do sistema, mas não da educação porque

uma educação de qualidade tem a ver, essencialmente, com a capacidade que a instituição escolar tem para facilitar que as pessoas se transformem em melhores pessoas, que a sociedade se transforme em melhor sociedade. É uma actividade de conhecimento transformador. (CASASSUS, 2009, p. 74)

Uma das dificuldades em se definir a qualidade da educação advém do fato de que não existe um consenso sobre a matéria. Os educadores que já superaram a concepção de educação como “transmissão de conhecimentos” pleiteiam não apenas escola para todos, mas também uma escola democrática em que a concepção de educação seja a apropriação da cultura, como defende Paro (2008). Por considerarem a escola como lugar de formação para o trabalho, os economistas e empresários a veem como lugar de desenvolvimento de capital humano. O cidadão, por sua vez, nem sempre consegue perceber esses aspectos e, por conformação ou por não refletir criticamente sobre a questão, pode tender para o lado dos economistas porque a mídia informa que os alunos da escola pública apresentam resultados medíocres nas avaliações em larga escala nacionais e internacionais. A mesma mídia informa que os empresários reclamam da falta de mão de obra qualificada porque a escola, e *não eles*, não forma alunos. O Estado, de sua parte, contribui com informações sobre a escola pública com a divulgação de índices de qualidade. Independente de qual grupo pertença, a partir da estrutura perceptiva e sensorial que cada indivíduo construiu, ele vai avaliar a qualidade da educação. O indivíduo que não teve acesso à educação pode emitir um valor diferente daquele que teve seu acesso à escola garantido por recursos financeiros próprios ou pela “conquista” da vaga por meio dos extintos exames de admissão. O capitalista também emite um valor diferente porque, para ele, a função da escola é formar mão de obra (PARO, 1999, 2001). Assim precisa afirmar que educação é formação para o trabalho. O educador, por sua vez, pode até emitir um valor similar ao desses segmentos. Para esse aspecto, extremamente importante, vale uma observação. O capitalista vê o indivíduo em formação como futuro

consumidor e fornecedor de uma força de trabalho que move a produção capitalista. O educador, necessariamente, deve reconhecer o homem como aquele que cria valores e que não se faz sozinho. Assim, deve se reconhecer como “um ser humano que propicia condição de sujeito aos educandos, para que estes se façam sujeitos e aprendam.” (PARO, 2008, p. 87) porque a educação tem por fim produzir um ser humano-histórico. Nesse entendimento, a escola deve estabelecer uma nova relação com seus usuários. Os alunos devem ser percebidos como seres humanos de vontade que podem aprender sem o autoritarismo da escola tradicional (PARO, 2008) e às famílias, usuárias da escola pública, deve ser permitido o exercício da democracia com a participação na “tomada de decisões que dizem respeito aos destinos da escola e a sua administração.” (PARO, 2001, p. 97). Ao reconhecer esses aspectos fundamentais que caracterizam a visão do capitalista sobre a formação do indivíduo, o educador poderá compreender que educar as gerações mais novas é possibilitar a apropriação da cultura e que a formação para o trabalho é uma especialidade dentro do conceito amplo de educação.

Como vimos, no Brasil e em outros países, a gestão da qualidade total levou ao desenvolvimento de normas de certificação de qualidade e que muitas empresas procuram essa certificação para informar à sociedade que produz com qualidade (REIS; VICO MAÑAS, 1994). Apesar das dificuldades inerentes em se avaliar os serviços educacionais, em 2006, a ABNT apresentou a norma NBR 15419 – Sistemas de gestão de qualidade, desenvolvida especificamente para estabelecimentos de ensino. Essa iniciativa, evidentemente, não partiu de educadores, mas sim de empresários do setor educativo. Identificamos, pelos argumentos do consultor Alvarenga Netto (1999), que a avaliação do desempenho do aluno para mensurar a qualidade é uma variável difícil de controlar. Apesar disso, essa necessidade de controle do desempenho do aluno como critério de qualidade é um fenômeno mundial, duramente criticado por Paro (2011), por Freitas et al. (2009), por Apple (2005, 2006) e outros.

A produção capitalista, como abordada anteriormente, organiza sua produção em torno da qualidade relativa e conduz, sutilmente, a aceitação dessa qualidade pelo consumidor. Essas considerações nos levam a perceber, dentre outros aspectos, que não tem sentido criar mecanismos para avaliar a má qualidade de um produto, mas devem-se criar mecanismos para identificar, no processo de produção, a possibilidade de aprimoramento daquele objeto. Essa avaliação, entretanto, tem que ser diferente do controle de qualidade da empresa capitalista porque esse tem por fim retirar produtos que não atendam à especificação esperada. Nessa perspectiva, avaliar a escola aferindo os resultados do desempenho do aluno em avaliações

estandardizadas significa levar a escola a desenvolver um currículo essencialmente informativo e, em consequência, acabar se omitindo “na função de educar *para a democracia*” (PARO, 2007a, p. 18, grifos no original). Além disso,

a escola é uma das únicas instituições para cujo produto não existem padrões definidos de qualidade. Isso talvez se deva à extrema complexidade que envolve a avaliação de sua qualidade. Diferentemente de outros bens e serviços cujo consumo se dá de forma mais ou menos definida no tempo e no espaço, podendo-se aferir imediatamente sua qualidade, os efeitos da educação sobre o indivíduo se estendem, às vezes, por toda sua vida, acarretando a extensão de sua avaliação por todo esse período. (PARO, 2001, p. 93).

Além dessas questões, há de se considerar o processo de educação inclusiva como expressão do direito humano à educação de qualidade (BEYER, 2006). Sendo um direito social, a inclusão desses alunos está implícita no direito à educação, mas, para sua eficácia, são necessários investimentos substanciais, e esse é um dos aspectos que economistas e muitos governantes escolhem ignorar. Contudo não é possível sustentar que a qualidade da educação possa ser melhorada sem aumentar os recursos para essa área (TORRES, 1996). Não cabe responsabilizar as equipes escolares por mais qualidade em educação nem especular que essa qualidade possa ser mensurada por testes padronizados. O Estado precisa fornecer às equipes escolares e aos usuários da escola pública as condições objetivas de educar e de serem educados como sujeitos, como seres humanos. Mas não apenas isso. A escola precisa desenvolver uma educação da melhor qualidade (RIOS, 2001) e possibilitar que seus usuários superem o conceito de educação como “transmissão de conteúdos”.

Por outro lado, não se ignora que a extensão do direito à educação constitui-se um dos pontos em que se vislumbra um pequeno avanço da democracia na sociedade brasileira. O avanço é acanhado na medida em que a garantia da vaga à escola não caracteriza o acesso à educação, apenas se configura como a possibilidade desse acesso. A educação entendida como apropriação da cultura constitui-se um desafio que não pode ser permanentemente enfrentado por meio dos resultados das avaliações em larga escala que têm sido aplicadas sistematicamente desde a década de 1990. Esse sistema, embora tenha a pretensão de avaliar o processo, avalia, direta e indiretamente, o currículo, o professor, o diretor, a coordenação e, por fim, toda a rede de ensino, não consegue captar o essencial: se a escola está conseguindo educar para a democracia. Além disso, quando se considera que a escola continua executando os mesmos processos pedagógicos e aplicando o currículo instituído pela Secretaria de Educação, então a variável que muda a cada avaliação *é o aluno*. Se os professores fizerem essa inferência, a situação dos alunos que precisam de mais atenção pode se tornar ainda mais

trágica porque os culpados pelos resultados serão eles, os alunos. Além disso, se o professor se esforçar para mediar a aprendizagem do aluno e, ainda assim, os alunos não conseguirem bons resultados, esse professor poderá perder o prestígio e o ânimo. Nesse contexto, a política de bônus instituída em São Paulo deixa de ser fator de motivação. A bonificação parece um mecanismo persuasivo para fazer os professores se esforçarem mais, todavia, com o tempo, ele se caracteriza como coercitivo e punitivo. Se a escola, apesar dos esforços coletivos, não consegue alcançar as metas, então, ela pode se sentir obrigada a conseguir de “qualquer maneira” e, nesse contexto, têm-se os processos de corrupção e de fraude, como diz L. Freitas (2011) e Ravitch (2011). Por outro lado, se a unidade escolar desiste ou não concorda que os índices de qualidade são eficazes para melhorar a educação, essa escola e seus usuários são punidos com a divulgação dos indicadores Ideb e Idesp, com a perda dos bônus e do prestígio.

A gestão da qualidade da escola pública a partir do modelo de gestão da empresa privada requer uma análise criteriosa do que, social e economicamente, representa qualidade para a economia e qualidade para a educação. Em certos aspectos, será possível identificar algumas convergências, porém, em muitos outros, o antagonismo estará sempre presente. Apesar disso, o Estado pode, legitimamente, avaliar a escola uma vez que a mantém com recursos obtidos por meio de impostos cobrados da população. O Estado tem a função de oferecer educação pública e tem o dever de utilizar adequadamente os recursos públicos. Isso inclui responsabilizar os gestores pelo mau uso dos recursos e saber como os funcionários públicos realizam suas funções. Nesse sentido específico, a avaliação de desempenho das equipes escolares parece condizente com essa responsabilização.

Com o exemplo de Minas Gerais, observa-se o desejo de muitos governos aplicarem mecanismos e estratégias de mercados para melhorar a qualidade da educação. Esse aspecto se evidencia, principalmente, nas políticas mineiras com a tentativa de implantação de “programas de qualidade total” e a avaliação de desempenho dos servidores com o estabelecimento de metas para todas as escolas e outros serviços públicos. A Avaliação de Desempenho Individual é um instrumento de gestão com características de regulação e de forte controle sobre o servidor mineiro. Diferente da proposta paulista que associa à política de bônus o desempenho dos alunos, o fluxo escolar, a assiduidade do professor e sua permanência na escola, em Minas Gerais a política de bônus utiliza um Acordo de Resultados como parâmetro para realizar a ADI. Esse acordo é assinado pelas chefias de departamentos, inclusive pelos diretores escolares, e por um representante do Governo. Desse modo, a proposta mineira apresenta-se como interessante caso para uma nova pesquisa, pois é realizada com mais variáveis e pode ocasionar, além do não recebimento do bônus (do Prêmio

de Produtividade), a exoneração do servidor público se ocorrerem certas condições. No caso de São Paulo, a única consequência para o servidor é não receber a bonificação. Apesar disso, as propostas mineira e paulista são formas de controle que se dão pelo “envolvimento incitado, cooptado e manipulatório” de participação dos trabalhadores, conforme afirma L. Machado (1994, p. 8). A escola certamente deve prestar contas à sociedade e ao Estado, mas não se pode perder de vista que se trata de um bem público, que não visa ao lucro e que tem por fim a formação de personalidades humano-históricas (PARO, 2008, 2011a).

Além disso, o modo como o professor desempenha sua função tem influência na qualidade da educação. Assim, a formação inicial e a continuada são aspectos que devem ser levados em conta quando se quer melhorar a qualidade da educação. Historicamente, houve a desqualificação do professor porque o Estado não deu a devida atenção à educação e descuidou das condições objetivas com que a escola trabalha. Essa negligência resultou em salas lotadas, poucos recursos didáticos e “precaríssima qualificação profissional e baixíssima remuneração do professor e do pessoal da escola em geral” (PARO, 1991, p. 131-132). Sob essas condições, torna-se inevitável a degradação da educação pública. Sendo a formação do professor uma condição essencial para a melhoria da qualidade, as alternativas propostas pelo Banco Mundial, a partir das quais os governos paulista e mineiro parecem se orientar, são insuficientes por não tratarem a questão com a maturidade necessária. Além de oferecer uma formação continuada com qualidade, o Estado também precisa garantir uma remuneração que permita ao profissional da escola uma qualidade de vida digna. Mas, como verificamos, para tentar resolver o problema da educação, normalmente, os governos lançam mão de reformas educacionais estruturadas em programas e subprogramas que acontecem a partir de um conhecido esquema que não funciona: “primeiro, prepara-se a proposta da reforma; segundo, informa-se; terceiro, os professores são capacitados e quarto, supõe-se que a proposta irá descer para a sala de aula”. (TORRES, 1996, p. 266). Fazer os professores aceitarem reformas na escola como se eles fossem apenas executores de programas curriculares constituiu-se um problema até mesmo para Comenius. Piobetta (1978) conta que o príncipe Georges Rakoczy, da Transilvânia, impressionado com o plano proposto por Comenius em sua obra “Escola pansófica com oficina geral da sabedoria”, quis reformar as escolas da Hungria e

pediu a Comenius que o aplicasse na escola de Patak, da qual lhe confiou a direção. Mas Comenius esbarrou na resistência de incurável conservantismo como esbarrarão depois deles, Basedow, Froebel, Pestalozzi e, até em nossos dias, todos os promotores de reformas pedagógicas. Os obstáculos que impediram Comenius de alcançar êxito vieram, sobretudo, dos professores, os quais, diz ele, não tinham

“nem vontade bastante de aplicar os métodos novos, nem autoridade bastante para lutar contra a preguiça e a indisciplina dos alunos”. (PIOBETTA, 1978, p. 123)

As melhores e mais bem intencionadas reformas tenderão ao fracasso se não contarem com a adesão dos professores e dos diretores das escolas. Essa adesão depende de vários aspectos que se relacionam, diretamente, com a concepção de educação do professor e do diretor escolar. Essa condição parece ser imprescindível para a implantação de quaisquer políticas educacionais uma vez que “no empreendimento educacional, necessita-se, mais do que em outros setores, de uma significativa adesão dos agentes aos objetivos e às formas de realizá-los” (PARO, 2007a, p. 29).

Outro aspecto preocupante quanto à avaliação sistêmica refere-se ao processo histórico do exame e da reprovação nas escolas, pois a sociedade pode ter a percepção de que está sendo avaliado o produto da escola pública, ou seja, cada aluno. Essa hipótese parece provável na medida em que boa parte dos adultos foi submetida à prática do exame escolar que reprovava alunos, às vezes porque suas notas estavam um ou dois décimos abaixo do mínimo exigido. Nesse modelo, o exame, além de seletivo, reforça a noção utilitária do conhecimento “ao atribuir às notas um valor de troca associado a um valor de uso” (ALAVARSE, 2009, p. 38). Para este autor, isso explica a falta de constrangimento em conseguir resultados até por meios ilícitos como relatamos no caso do “vazamento do Enem”.

Existe, na escola, a avaliação interna. Esta se constitui de todos os processos que o professor utiliza para avaliar como o aluno tem aprendido. Essa avaliação tem uma concepção diferente daquela que avalia para mensurar o desempenho do aluno, mas não se pode negar que a prática docente ainda identifica a avaliação como uma aferição do volume de informações que o aluno conseguiu reter e como mecanismo para reprovação. Hoffmann (1998) diz que os professores identificam a avaliação a partir de uma relação entre prova, nota, conceito e outros elementos utilizados para mensurar. Esses elementos estão presentes na concepção de educação dos professores porque, para eles, o “natural” passa ser reprovar (PARO, 2003a), ou seja, algo que contraria o sentido do desenvolvimento humano. Nesse sentido, tanto as avaliações tradicionais quanto as avaliações em larga escala buscam estabelecer um sistema de medidas para diagnosticar o quanto se aprendeu.

Quando Napoleão Bonaparte instituiu os exames para o ingresso nas universidades, contribuiu também para a certificação de nível (PIÉRON, 1966; BAUDELLOT; ESTABLET, 1994). Sem adentrarmos no mérito da legitimidade dessa prática, depreende-se que sua adoção se refere, certamente, à possibilidade de, teoricamente, qualquer indivíduo obter uma diplomação. Nessa condição, não a biografia social, mas a meritocracia, em sua dimensão

negativa a qual nega o privilégio hereditário, tal como explica L. Barbosa (2011), oferece oportunidades sociais para todos. Em tese, essa prática se revela democrática. No Brasil, esse argumento é utilizado como defesa para os concursos públicos. Mas, considerando especificamente a função do diretor em uma comunidade escolar, essa prática não se apresenta como a melhor opção devido à natureza política do cargo (PARO, 2003b).

Por outro lado, os homens, de posse dos instrumentos utilizados para avaliar o desempenho dos indivíduos em formação (um aluno) ou em exercício da profissão (um professor ou diretor) não estariam também a estabelecer comparações? Avaliamos que sim. Essa vem a ser a dimensão afirmativa da meritocracia. Essa dimensão considera que todos devem e podem ascender social e economicamente e que essa oportunidade depende do esforço e capacidade individual. Mas, todos exercem da mesma forma uma dada função? Ou ainda, todos possuem iguais condições de trabalho para realizar uma mesma função? Considerando a questão do mérito para os professores que trabalham com crianças que necessitam de maior atenção, é possível ignorar que as condições de trabalho desses professores são completamente diferentes daqueles que trabalham em escolas com melhor estrutura para atender os alunos, seja em função de menores grupos de estudantes, seja porque a escola conta com materiais suficientes e, ainda, com o apoio das famílias? Avaliamos que não.

Quando fazemos a crítica às metas de qualidade por meio de avaliações em larga escala, estamos nos reportando ao fato de que elas se limitam à instalação de medidas numéricas para identificar níveis de competências leitora, escritora e matemática. Nesse contexto, “nossas escolas não irão melhorar se nós esperarmos que elas ajam como empresas privadas buscando o lucro. Escolas não são negócios, elas são um bem público. [...] As escolas não deveriam ter que apresentar lucros na forma de escores com valor agregado”, conclui Ravitch (2011, p. 254).

Obter escores maiores não é objetivo da escola, visto que o objetivo é educar nossas crianças. Ao desviar a atenção da escola para o aumento dos índices, ocorre o descuido com a educação de qualidade porque os professores são pressionados a melhorar esses índices e gastam parte do tempo preparando os alunos para testes. Além disso, verificamos que a educação pública tem sido discutida como se fosse um mero “mercado” em que seus usuários se constituem, por um lado, como consumidores e, por outro, como futuros trabalhadores. Nesse último sentido, atrai interesses econômicos e ideológicos. Avaliar a escola pública, nos moldes propostos, pode ter propósitos ainda não revelados. Sobre essa questão, alguns resultados de pesquisa de Adrião et al. (2009) indicam que a utilização de sistemas apostilados na educação pública fornece aos empresários da área educacional a oportunidade

de expandir seu capital e, ao mesmo tempo, realizar a gestão da escola, controlar o trabalho dos professores da rede pública e decidir o currículo a ser oferecido aos alunos. Além disso, as pesquisadoras não identificaram que essas escolas conseguiram um Ideb melhor depois que passaram a utilizar sistemas apostilados.

A escola, sendo um espaço de contradições, não é neutra, nem impermeável ao contexto social, econômico e político que se desenvolve desde que os homens se reuniram em sociedade. Nesse contexto, a escola, ora avança em alguns sentidos, ora recua em outros. Dessa forma, não é possível comprovar por meio de exames (provas) se a qualidade da educação oferecida há algumas décadas era melhor. Baudelot e Establet (1994) citam algumas tentativas que foram feitas para analisar alunos de gerações diferentes no exame *Baccalauréat* e as dificuldades encontradas por eles¹. Uma investigação dessa natureza encontra limitações na medida em que a escola não é mesma, o currículo não é o mesmo, e os docentes não têm a mesma concepção de educação. Ressalta-se o fato de que os alunos não necessitam daquela escola, mas de uma que reconheça a sociedade em que eles vivem e não a que outros viveram.

Ao compreendermos os limites, como também as possibilidades de atuação da escola atual, a partir de um conceito de educação como apropriação de cultura (PARO, 2008, 2011a, 2012b), e não com a referência de padrões do passado, como argumenta Beisiegel (1999), não só podemos, como devemos estabelecer metas de qualidade para a educação. A educação, para ser *de qualidade*, depende da interpretação que se faz sobre sua produção (seu fim), das condições (dos meios) e da época em que essa produção se materializa. Diante disso, entendemos que a escola necessita ampliar a participação da comunidade por meio da gestão democrática. Nessa proposta, pode-se identificar o caminho para uma educação de qualidade: aquela que forma personalidades histórico-humanas em um ambiente democrático (PARO, 2008, 2011a, 2012b).

As metodologias utilizadas nas avaliações em larga escala diferem daquelas utilizadas na gestão da sala de aula não somente porque aquelas são desenvolvidas por especialistas, mas também porque surgem em determinado contexto econômico e político (BARRETTO, 2001, APPLE, 2005, 2006). Por parte dos governantes que representam o Estado e também dos empresários, pode haver um interesse que não se coaduna com a função da avaliação dentro da unidade escolar, ou seja, a avaliação sistêmica tem objetivos diferentes daqueles processos de avaliação rotineiramente realizados pelos professores da escola com seus alunos. Ambas as tendências revelam, porém, a ideia de educação como “transmissão” de conteúdos.

¹ Os autores se referem aos estudos “de François Ters, André Chervel, Danièle Manesse, na ortografia; Daniel Robin, na matemática.” Cf. Establet; Baudelot, (1994, p. 23-24)

Além disso, quando os resultados não são os esperados, decide-se por mais uma avaliação e não por rever a estrutura da escola. Sabe-se que as teorias de avaliação, de modo geral, têm conseguido identificar que, na escola, existem alunos que demonstram maior habilidade em provas ou que conseguem se apropriar com maior facilidade do currículo proposto pela escola. Mas os testes não são os fins da escola. Os fins da escola são a educação e por isso ela necessita adequar sua estrutura para atender qualquer aluno. A proposta de ciclos representa uma oportunidade de desenvolver uma nova estrutura para a escola, adequar os tempos e os espaços necessários para que toda criança aprenda (ALAVARSE, 2009; JACOMINI, 2010). Nesse sentido, a avaliação da escola pública, nos moldes em que se apresenta, está postergando o necessário processo de mudança dessa estrutura escolar.

Reconhece-se que a metodologia (TRI) apresenta vantagens em relação à Teoria Clássica (ANDRADE; TAVARES; VALLE, 2000) e que, por meio daquela, alguns dados são selecionados para serem apresentados à sociedade (BESSON, 1995a, CARVALHO, 2001,). O tratamento dos resultados das avaliações em larga escala e como esses resultados são apresentados, alerta Alavarse (2010), deve ter como critério considerar a avaliação como procedimento a favor da escola. Apesar disso, para a sociedade leiga, exames como Enem, Saeb, Prova Brasil, Saresp e tantos outros são apenas instrumentos que servem para aferir as respostas corretas dos alunos porque, historicamente, os testes eram utilizados para determinar a certificação dos estudos e, com ela, a possibilidade de galgar níveis superiores. Para o senso comum, trata-se, portanto, de um teste tradicional. A argumentação de que a avaliação sistêmica utiliza técnicas científicas até parece uma forma de induzir a sociedade de que a escola pública é ineficaz. Ao proporcionar tal entendimento, ocorre uma afirmação de que a gestão privada é provida de mecanismos inteligentes e racionais capazes de promover uma qualidade que a administração da escola pública não tem conseguido oferecer à sociedade. Essa proposição ignora que na escola devem existir processos de avaliação para averiguar o que a criança pensa e realizar uma mediação para que ela possa superar suas hipóteses. A escola pública é ineficaz quando não busca atingir seus fins (PARO, 1991). Essa é a questão mais complexa e de difícil solução. Mas, ela não será resolvida com a simples adoção de mecanismos de mercado e de responsabilização dos professores e com a adoção de provas padronizadas. A melhoria da qualidade da escola pública exige ações que demandam tempo e recursos porque, em educação, não existem soluções rápidas. A qualidade da educação exige a utilização de conhecimentos científicos sim, mas para compreender como a criança aprende e para ajudá-la em seu percurso, e isso não se faz proporcionando uma educação penosa e autoritária, mas, prazerosa e emancipatória. A questão exige, ainda, que a escola seja

considerada um espaço para a promoção da sociedade democrática (BOBBIO, 1992). A democracia deve ser um valor que vem antes do consumo porque não é o consumo que faz uma sociedade ser mais democrática (APPLE, 2006), mas a ampliação de oportunidades sociais para os membros dessa sociedade (SEN, 1999).

Na educação, tem-se, antes da figura do cliente, um cidadão com direito à educação. Qualquer cidadão pode ter o desejo de possuir um automóvel, no entanto não há necessidade de uma questão dessa natureza ser expressa na forma da lei. O direito à educação, por outro lado, encontra-se na Constituição Federal. Infere-se, assim, que se de um lado, a educação é um direito inalienável do indivíduo, de outro o exercício pleno desse direito está sendo historicamente construído. Recorre-se a Paulo Freire (1999, p. 22-23) para lembrar que se atribui “à educação um poder que ela não tem” ou que se “nega qualquer poder a ela”. Essa contradição rejeita, em definitivo, o papel da educação porque se desenrola no antagonismo entre diferentes concepções da história e de ser humano (FREIRE, 1999).

Finalmente, todos os elementos apresentados devem servir para refletir sobre a qualidade no contexto econômico e na educação, para agregar argumentos para a discussão acerca do valor dado à educação tradicional e acerca das dificuldades que as escolas atuais têm em superar a concepção conservadora de educação, bem como para fomentar uma concepção de educação como apropriação de cultura, produção social e histórica da humanidade. Diante dessas considerações e à luz do conceito de administração de Paro (1991), verificam-se as contradições do conceito de qualidade do mundo corporativo empresarial que admite ser possível mensurar o desenvolvimento do ser humano de maneira próxima daquela realizada em processos e controles de qualidade comuns a uma empresa capitalista. O movimento de testar as crianças para saber o quanto elas aprenderam aposta alto na eficiência de um controle a distância sobre as escolas por meio de metas de desempenho em exames e por isso também paga um preço alto por essa opção (RAVITCH, 2011). Desse modo, as gerações mais velhas devem ter responsabilidade e ética ao escolherem caminhos para educar as gerações mais novas.

Lembramos que a percepção de uma criança sobre um objeto não é a mesma de um adulto. Ela expressa um valor sobre uma coisa a partir da sensação que tem sobre ela. Quem escolhe, por exemplo, um brinquedo pela qualidade é o adulto e não a criança. O adulto analisa o brinquedo a partir de um sistema de referências que já construiu para si por meio da sua experiência ou da interpretação de informações que encontra sobre o objeto. A criança identifica o valor de uso no brinquedo, mas ainda está estruturando seu referencial a partir de experiências e das informações que obtém no meio social. Esse aspecto é singular quando se

trata de avaliar a educação oferecida pela escola pública. Se os pais da criança, ao mandarem-na para a escola pública, também lhe informarem que essa escola não é boa, que não tem qualidade, o que concluirá essa criança? Além de presumir que seus pais não devem gostar dela, deduz a criança que *se a escola não é boa*, nada há para fazer ali. A escola torna-se, portanto, uma espécie de castigo imposto pela família e pelo Estado às crianças e aos jovens. Mas, analisando a escola que recebe a criança cujos pais não confiam ou não conhecem o trabalho da escola, esta tem, para si, a tarefa de cumprir seu dever de educar e de criar as condições para fazê-lo.

Nosso objetivo não foi apresentar soluções para a melhoria da qualidade da educação, nem contrapor um modelo de escola a outro, mas demonstrar que existem elementos históricos, sociais, econômicos e políticos que permeiam a estrutura da escola e que a concepção de Homem e de mundo dá a tônica para a compreensão do conceito de educação como formação de sujeitos históricos, humanos. Quando essa concepção superar aquela que ignora a condição de sujeito do aluno, a escola estará sendo democrática e qualitativamente melhor para a humanidade uma vez que essa concepção pode não ser adequadamente mensurada, mas pode ser plenamente vivida.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. *Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da LDB e da Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002. Cap. 3, p. 69-78.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. *Educação e Sociedade*, v. 30, p. 799-818, 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação Educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz. A organização do ensino fundamental em ciclos: algumas questões. *Revista Brasileira de Educação*, v. 14, p. 35-50, 2009.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Mudou a realidade ou a interpretação?. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. C4 - C4, 27, fev. 2010.

ALMEIDA, Laerte Pereira et al. Resíduos de antibióticos em leite de propriedades rurais da região de Uberlândia-MG. *Bioscience Journal*, Uberlândia, v. 19, n. 3, p. 83-87, set /dez. 2003. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/biosciencejournal/index>> . Acesso em: 15 fev. 2012.

ALVARENGA NETTO, Clovis Armando. Qualidade na Educação: interpretação, vantagens e limitações da família NBR ISO 9000. In: *ENEGEP - Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, 1999, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0546.PDF>. Acesso em: 9 mar. 2011.

ALVES, Ana Carolina Timo. As reformas em Minas Gerais: choque de gestão, avaliação de desempenho e alterações no trabalho docente. *VI seminário da Redestrado (Regulação Educacional e Trabalho Docente)*. 2006. Disponível em: <http://www.fae.ufmg.br/estrado/cd_viseminario/trabalhos/eixo_tematico_1/as_reformas_em_mg_choque_gestao.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2011.

ALVES, Gilberto Luiz. *A produção da escola pública contemporânea*. Campo Grande:

UFMS; Campinas: Autores Associados, 2001.

ANDRADE, Dalton Francisco; TAVARES, Heliton Ribeiro; VALLE, Raquel da Cunha. *Teoria da Resposta ao Item: conceitos e aplicações*. São Paulo: Associação Brasileira de estatística, 2000, p. 3-26.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. Avaliação escolar: além da meritocracia e do fracasso. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nov. 1996, nº 99, p.16-20.

ANJOS, Maria Anita dos; FARAH JUNIOR, Moisés Francisco. Economia Brasileira. In: MENDES, Judas Tadeu Grassi; SILVA, Christian Luis da. (Org.). *Economia empresarial*. v.1. Curitiba: Gazeta do povo, 2002, v. 1. Disponível em: <<http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/economia/4.pdf>> Acesso em: 09 dez. 2011.

APPLE, Michael. W. *Para além da lógica do mercado: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

APPLE, Michael. W. *Ideologia e currículo*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

ARDOINO, Jacques; BERGER, Guy. L'évaluation comme interpretation. [Trad] Manuela Terrasêca. *Pour*, nº 107, junho-agosto, 1986, p. 120-127.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. O apagão anunciado de professores. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 1 - 84, 08 jul. 2007.

ARIÉS, Philippe. *História social da criança e da família*. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Unesp, 2003.

ARROYO, Miguel G. Operários e educadores se identificam: que rumos tomará a educação brasileira? *Educação e Sociedade*, São Paulo: Cortez. Janeiro de 1980. p. 5-23.

AS PARTICULARES, de olho no português. *O Estado de S. Paulo*, 30 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,as-particulares-de-olho-no-portugues,315323,0.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

- AVALIAÇÃO do Saesp deve ser obrigatória para escolas particulares em 2009. *Uol Educação*. 21 Mar. 2009. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/ultnot/2009/03/21/ult105u7758.jhtm>>. Acesso em: 25 mar. 2009.
- AZANHA, José Mário Pires. Proposta pedagógica e autonomia da escola. *Cadernos de História e Filosofia da Educação*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 11-21, 1998.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins. O Estado, a política e a regulação do setor educacional no Brasil: Uma abordagem histórica In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira, AGUIAR, Márcia Angela da S. (Org.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 17-42.
- BADALONI, Nicola. Gramsci. A filosofia da práxis como previsão. In: HOBBSBAWN, Eric. [trad.] Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio N. Henriques. *História do Marxismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, Vol X, p. 13-128.
- BARBOSA, Eduardo Fernandes et al.. *Gerência da qualidade total na educação*. Belo Horizonte, MG: UFMG, Escola de Engenharia, Fundação Christiano Ottoni, 1994.
- BARBOSA, Livia. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2011.
- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. A avaliação na educação básica entre dois modelos. *Educação e Sociedade*. Campinas. V. XXII, vol. 22, n.75, p. 48-66. 2001.
- BAUDELLOT, Christian; ESTABLET, Roger. *O nível educativo sobe*. Porto: Porto Editora, 1994.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. *Estado e educação popular*. São Paulo: Pioneira, 1974.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. Avaliação e qualidade do ensino. In: BICUDO, Maria Aparecida V.; SILVA JR, Celestino Alves da (Org.) *Formação do educador e avaliação educacional*. São Paulo, Unesp, 1999, v. 3, p. 35-41.
- BENTLEY, Peter. *O livro dos números: uma história ilustrada da matemática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.
- BESSON, Jean-Louis. As estatísticas: verdadeiras ou falsas? In: BESSON, Jean-Louis. (Org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Unesp, 1995a, p. 25-67.

BESSON, Jean-Louis. A tentação do modo de usar. In: BESSON, Jean-Louis. (Org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Unesp, 1995b, p. 201-220.

BESSON, Jean-Louis. Nem tanto excesso de honra, nem tanta indignidade. In: BESSON, Jean-Louis. (Org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Unesp, 1995c, p. 257-261.

BEYER, Hugo Otto. *Inclusão e avaliação na escola: de alunos com necessidades especiais*. 2. ed. Porto Alegre: Mediação, 2006.

BIANCHI, Álvaro. *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. São Paulo: Alameda, 2008.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BOOTH, Wayne C; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. *A arte da pesquisa*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BOYER, Carl Benjamin. *História da Matemática*. 2. ed. São Paulo: Edgar Blücher, Ed. da Universidade de São Paulo, 1974.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no Século XX*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

BRUNER, Jerome Seymour. *O processo da educação*. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1973.

BURKE, Peter. A República das Letras Europeia, 1500-2000. *Estudos avançados*. [online]. 2011, vol.25, n.72, p. 277-288. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n72/a21v25n72.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012

BUSCA do 'quilo perfeito' mobiliza cientistas. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 15 Fev. 2011. Brasil. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110215/not_imp679675,0.php>. Acesso em: 15 fev. 2011.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade em educação: avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê?. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 178-200. Ago. 2009.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 jun. 2010.

CAMPBELL, Donald T. *Assessing the impact of planned social change*. The Public Affairs Center, Dartmouth College, Hanover New Hampshire, USA. December, 1976. Disponível em <<http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED303512.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

CANÇADO, Regina. INADE apresenta resultados de 2010 e se prepara para 2011. *Revista Escolar Particular*. Publicação mensal do Sindicato dos estabelecimentos de ensino no estado de São Paulo. São Paulo. Ano 14, n. 156. p. 22-23. Mar. 2011. Disponível em <http://www.sieeesp.org.br/userfiles/file/jornal/ep_marco_156_2.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2012.

CÂNDIDO, Antônio. A estrutura da escola. In: PEREIRA, Luiz; FORACCHI, Marialice M. *Educação e Sociedade: leituras de sociologia da educação*. 6. Ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1972. p. 107-128. [A primeira versão do artigo é de 1956.]

CAPRIGLIONE, Laura. "Pai" do Idesp critica governo de SP por divulgação do índice sem nota de alunos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 mar. 2009. Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u537171.shtml>>. Acesso em 19 mar. 2009.

CARVALHO, Marília Pinto de. Estatísticas de desempenho escolar: o lado avesso. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 77, p. 231-252, dezembro, 2001.

CARVALHO, Marília Pinto de. Sucesso e fracasso escolar: uma questão de gênero. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 185-193, Jan./Jun. 2003.

CASASSUS, Juan. Uma nota crítica sobre a avaliação estandarizada: a perda da qualidade e a segmentação social. *Sísifo*. Revista de Ciências da Educação, 9, p. 71-78. Mai/Ago 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista%209%20jcasassus%20PTG.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2011.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *A educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade*, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.

CATTANI, Antonio David. Desigualdades: os desafios para a Sociologia. In: DUBET, François. *As desigualdades multiplicadas*. Ijuí: Unijuí, 2003. p. 7-14.

CHARLOT, Bernard. *Da relação com o saber: elementos para uma teoria*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

CHÂTEAU, Jean et al.. *Os grandes pedagogistas*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

CHIAVENATO, Idalberto. A administração e suas perspectivas. In: CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Mcgraw-hill, 1979. v. 1, p. 1-11.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração por objetivos (A.P.O.). In: CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Mcgraw-hill, 1979. v. 1, p. 377-412.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Ensaio: avaliação em políticas públicas de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

COLTRO, Alex. A gestão da qualidade total e suas influências na competitividade empresarial. *Caderno de Pesquisas em Administração* (USP), São Paulo, v. 01, n. 02, p. 36-43, 1996.

COMENIUS. *Didática magna*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

CORAGGIO, Jose Luis. (1996). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. (Org.), *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

CORTINA, Roseana Leite. Burocracia e educação: o diretor de escola no estado de São Paulo. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. Cap. V. Teoria “ampliada” do Estado, p. 119-143.

D’AMBROSIO, Ubiratan. Educação Matemática. São Paulo, *Dialogia*. v. 6, p. 15-20, 2007. Entrevista a Suzette Geraldi Montenegro. Disponível em: <http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/dialogia/dialogia_v6/dialogia_v6_2a_entrevista.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2012.

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

DESCARTES, René. *O discurso sobre o método*. 9. ed. São Paulo: Hemus, 1995.

DIAS, José Luciano de Mattos. *Medida, normalização e qualidade: aspectos da história da metrologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ilustrações, 1998.

DOLL JR., William E. *Currículo: uma perspectiva pós-moderna*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2002.

DOWNING, John D. H.. *Mídia radical: rebeldia nas comunicações e movimentos sociais*. São Paulo: Senac, 2002.

DUBET, François. *As Desigualdades multiplicadas*. Ijuí: Unijuí, 2003.

DUBET, François. *O que é uma escola justa? a escola das oportunidades*. São Paulo: Cortez, 2008.

ELIAS, Fernando Lopes Ferraz. Patente de medicamento: A questão do licenciamento compulsório do Efavirenz. In: *Revista Eletrônica de Direito Internacional* [on line] / Coordenação geral: Leonardo Nemer Caldeira Brant. v. 4. 2009. Belo Horizonte: CEDIN, v. 4, p. 336-361. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_XII.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2011.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. *Performatividade e educação: a política das avaliações em larga escala e a apropriação da mídia*. Revista Práxis Educativa, Ponta Grossa, v. 5, n. 2, p. 131-137, jul- dez 2010. Disponível em: <<http://www.periodicos.uepg.br>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

ESTEVE, José M.. *A terceira revolução educacional: a educação na sociedade do conhecimento*. São Paulo: Moderna, 2004.

EZPELETA, Justa; ROCKWELL, Elsie. *Pesquisa participante*. São Paulo: Cortez, 1986.

FALCON, Francisco J. C. *Mercantilismo e transição*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p.97-109, out. 2005.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1984.

FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 2007.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto, AGUIAR; Márcia Ângela da S. (Org). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 295-316.

FIDALGO, Fernando Selmar, MACHADO, Lucília Regina de Souza (Org). *Controle da qualidade total: uma nova pedagogia do capital*. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

FONSECA, Marília. (1996). O financiamento do Banco Mundial à educação Brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. (Org.), *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 36. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

FRANCA, Leonel. *O método pedagógico dos jesuítas: o “Ratio Studiorum”*; introdução e tradução. Rio de Janeiro: Agir, 1952.

FRANCO, Creso, BONAMINO, Alícia. Iniciativas recentes de avaliação da qualidade da educação no Brasil. In: FRANCO, Creso. *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FREITAS, Luiz Carlos de et al. *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. Petrópolis: Vozes, 2009.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola

pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 16 abr. 2009.

FREITAS, Luiz Carlos de. A meritocracia e o ilusionismo. *Carta Capital*, São Paulo, 02 mai. 2011. Entrevista a Rodrigo Martins. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-meritocracia-e-o-ilusionismo/>>. Acesso em: 3 mai. 2011.

FUNDAÇÃO PROCON-SP (Estado). Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. *Orientações de consumo, perguntas frequentes, serviços privados: escolas particulares*. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/categoria.asp?id=286>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

GARDNER, Don E. Cinco estruturas de avaliação: implicações para decisões em educação de nível superior. In: SOUSA, Eda C. B. Machado de (Org.). *Avaliação em instituições de ensino superior: leituras complementares*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, IESB, 1999.

GENTILI, Pablo. SILVA, Tomás Tadeu. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis: Vozes, 1994

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDSTEIN, Harvey. Novas abordagens para a compreensão de processos educacionais. In: FRANCO, Creso. *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. [trad.] GAZZANEO, Luiz Mário. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRAMSCI, Antônio. *Concepção dialética da história*. [trad.] COUTINHO, Carlos Nelson. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

HADDAD, Fernando. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HARRINGTON, James. *Aperfeiçoando processos empresariais*. São Paulo: Makron Books, 1993.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOFFMANN, Jussara Maria Lerch. *Avaliação: mito e desafio: uma perspectiva construtivista*. 24. ed. Porto Alegre: Mediação, 1998.

HOFFMANN, Jussara Maria Lerch. *Contos e contrapontos: do pensar ao agir em avaliação*. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 1999.

HORELLOU-LAFARGE, Chantal; SEGRÉ, Monique. *Sociologia da leitura*. Cotia: Ateliê Editorial, 2010.

HOZ, Garcia Victor. Juan Luis Vives, o pedagogo do Ocidente. In: CHÂTEAU, Jean. *Os grandes pedagogistas*. São Paulo: Nacional, 1978, pp. 40-59.

HUISMAN, Denis; VERGEZ, André. *Compêndio Moderno de Filosofia: o conhecimento*. v. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1968.

HUISMAN, Denis; VERGEZ, André. *Compêndio Moderno de Filosofia: a ação*. v. I. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1969.

JACOMINI, Márcia Aparecida. *Educar sem reprovar*. São Paulo: Cortez, 2010.

KIMBROUGH, Ralph B. *Princípios e métodos de administração escolar*. São Paulo: Saraiva, 1978.

LADRÕES usam Google para encontrar igrejas com metais valiosos no Reino Unido. *Folha de S. Paulo*, 3 dez. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/840363-ladros-usam-google-para-encontrar-igrejas-com-metais-valiosos-no-reino-unido.shtml>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

LIBÂNEO, José Carlos et al. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Adriana de Oliveira. *Avaliação escolar: julgamento e construção*. 8. Ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

LINDEMAN, Richard. H. *Medidas educacionais*. Porto Alegre: Globo, 1972.

LONGO, Rose Mary Juliano. *Gestão da qualidade: evolução histórica, conceitos básicos e aplicação na educação*. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão n. 397).

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. Antecedentes e primeiros tempos do Inep. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília: v. 86, n. 212, p. 179-185, Jan./Abr., 2005.

LUCKESI, Cipriano. *Avaliação da aprendizagem escolar: estudo e proposições*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LÜDKE, Menga. Discussão do trabalho de Robert E. Stake “Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional”. *Educação e Seleção*, São Paulo, n. 7, p.15, junho 1983.

LÜDKE, Menga. A pesquisa qualitativa e o estudo da escola. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 49, p. 43-44, maio 1984.

LÜDKE, Menga. Evolução da pesquisa em Educação. in: LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

LÜDKE, Menga. O administrador escolar entre o mito da avaliação e os desafios de sua prática. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, nº 12, p. 51-57, 1995.

LÜDKE, Menga. Evoluções em avaliação. In: FRANCO, Creso. *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Epu, 1986.

MACDONALD, Barry. Uma classificação política dos estudos avaliativos. In: GOLDBERG, Maria Amélia Azevedo. SOUSA, Clarilza Prado. *Avaliação de Programas Educacionais: Vicissitudes, Controvérsias, Desafios*. São Paulo: EPU, 1982.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Controle da Qualidade Total: uma nova gestão do trabalho. In: FIDALGO, Fernando Selmar, MACHADO, Lucília Regina de Souza (Org). *Controle da qualidade total: uma nova pedagogia do capital*. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

MACHADO, Nílson José. *Cidadania e educação*. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2001.

MAINARDES, Jefferson. A organização da escolaridade em ciclos: ainda um desafio para os sistemas de ensino. In: FRANCO, Creso. *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

MARCANTE, Paulo Roberto. *Qualidade no atendimento - diferencial competitivo dos campeões*. Biblioteca Sebrae Online, 2004. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/8657CFC11893BBA403256E9E00492D29/\\$File/NT00056F7E.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/8657CFC11893BBA403256E9E00492D29/$File/NT00056F7E.pdf)> . Acesso em: 28 mai. 2011.

MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008a.

MARX, Karl. *O capital*. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008b. Livro 1.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008c.

MAZZITELLI, Fábio. Destaque da rede estadual de SP dribla regra e reprova alunos. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,destaque-da-rede-estadual-de-sp-dribla-regra-e-reprova-alunos,362147,0.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2009.

MEDIDAS E MOEDAS. In: *BÍBLIA SAGRADA*. Português. Tradução: Centro Bíblico Católico. 115. ed. São Paulo: Ave Maria. 1998. p. 1592-1593.

MESNARD, Pierre. A Pedagogia dos Jesuítas. In: CHÂTEAU, Jean. *Os grandes pedagogistas*. São Paulo: Nacional, 1978, p. 60-116.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. *Articulação entre primário e secundário na era Vargas: crítica do papel do estado*. Educação e Pesquisa (USP. Impresso), v. 34, p. 449-463, 2008.

MONDOLFO, Rodolfo. *Problemas de cultura e de educação*. São Paulo: Mestre Jou, 1967.

MORAES, Cristiane da Rosa et al. Qualidade microbiológica de leite cru produzido em cinco municípios. *Acta Scientiae Veterinariae*. v. 33, n. 3, p. 259-264, 2005.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *Teoria geral da administração: uma introdução*. 9. ed. São Paulo: Pioneira, 1981.

NAPOLEONI, Cláudio. *Curso de Economia Política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

NAPOLEONI, Cláudio. *Smith, Ricardo, Marx*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

NASCIMENTO, Gislene Garcia Franco do; MAESTRO, Vanessa e CAMPOS, Mara Silvia Pires de. *Ocorrência de resíduos de antibióticos no leite comercializado em Piracicaba*, SP. *Revista de Nutrição*. [online]. 2001, vol.14, n.2, pp. 119-124.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A educação escolar no contexto das transformações da sociedade contemporânea. In LIBÂNEO, José Carlos et al.. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Avaliações externas podem auxiliar o trabalho pedagógico da escola? In: *Educação: fazer e aprender na cidade de São Paulo*. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, 2008. p. 230-237.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. *Revista Brasileira de Educação*, n. 11, Mai/Jun/Jul/Ago de 1999. Disponível em: http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE11/RBDE11_07_ROMUALDO_PORTELA_DE_OLIVEIRA.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2010.

ORGANIZAÇÃO e plano de estudos da Companhia de Jesus. In: FRANCA, Leonel. *O método pedagógico dos jesuítas: o "Ratio Studiorum"*; introdução e tradução. Rio de Janeiro: Agir, 1952. p. 119-230.

ORTEGA Y GASSET, José. *Meditação da técnica*. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1963.

PARO, Vitor Henrique. *Aspectos econômicos da avaliação de currículos*. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, n. 25, p. 97-103, 1978.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 5. ed. São Paulo: Cortez,

1991.

PARO, Vitor Henrique. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In: FERRETTI, Celso João; SILVA JR., João dos Reis; OLIVEIRA, Maria Rita N. S. (Org.). *Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola*. São Paulo: Xamã, 1999, p. 101-120.

PARO, Vitor Henrique. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. *Reprovação escolar: renúncia à educação*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003a.

PARO, Vitor Henrique. *Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003b.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão escolar, democracia e qualidade de ensino*. São Paulo: Ática, 2007a.

PARO, Vitor Henrique. *Qualidade do ensino: a contribuição dos pais*. São Paulo: Xamã, 2007b.

PARO, Vitor Henrique. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum de educação*. São Paulo: Cortez, 2008.

PARO, Vitor Henrique. *Estrutura da escola e educação como prática democrática*. (relatório de pesquisa). São Paulo: FEUSP, 2010.

PARO, Vitor Henrique. *Crítica da estrutura da escola*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2011a.

PARO, Vitor Henrique. *O currículo do Ensino Fundamental como tema de política pública: a cultura como conteúdo central*. Ensaio (Fundação Cesgranrio. Impresso), v. 19, p. 485-508, 2011b.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012 a. (no prelo)

PARO, Vitor Henrique. A qualidade da escola pública: a importância da gestão escolar. In: VIANA, Fabiana da Silva et al.. (Org.). *A qualidade da escola pública no Brasil*. Belo

Horizonte: Mazza, 2012b. (no prelo)

PARO, Vitor Henrique. Professores culpam pais e alunos por nota baixa. [Depoimento]. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 4 - 4, 26 mar. 2012c.

PEDROSA, Larisse Dias. A concepção do Banco Mundial para a formação do mercado: o Próqualidade em Minas Gerais (1994-1998). In: *V Jornada do HISTEDBR*, 2005, Sorocaba. *V Jornada do HISTEDBR – Instituições Escolares Brasileiras: História, Historiografia e Práticas*. Sorocaba: Universidade de Sorocaba – UNISO, 2005. V. 05.

PEREIRA, Luiz. Rendimento e deficiências do ensino primário brasileiro. In: PEREIRA, Luiz. *Estudos sobre o Brasil contemporâneo*. São Paulo: Pioneira, 1971. p. 135-144

PIÉRON, Henri. *Ciência e técnica dos exames*. Lisboa: Moraes, 1966.

PIOBETTA, Jean-Baptiste. João Amos Comenius. In: CHÂTEAU, Jean. *Os grandes pedagogistas*. São Paulo: Nacional, 1978, pp. 117-133.

PONTES, Benedito Rodrigues. *Avaliação de desempenho: uma abordagem sistêmica*. São Paulo: LTr, 1987.

POPHAM, William James. *Como avaliar o ensino*. Porto Alegre: Globo, 1976.

POSTMAN, Neil. *O desaparecimento da infância*. Rio de Janeiro: Graphia, 1999.

RAMOS, Cosete. *Excelência na educação: a escola de qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

RAMOS, Cosete. *Pedagogia da qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.

RAVITCH, Diane. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de educação ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

REIS, Luís Felipe Sousa Dias; VICO MAÑAS, Antonio. *ISO 9000: um caminho para a qualidade total*. São Paulo: Érica, 1994.

REVISTA ESCOLAR. *O estudo experimental da criança*. São Paulo, 1925. Disponível em:

<<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/upload/pdfs/RE19250101.pdf> > Acesso em: 12 jul. 2011.

REVISTA PROPAGANDA. São Paulo: Referência, [2005?]. Disponível em: <<http://www.netpropaganda.com.br/materia/?id=735>>. Acesso: 30 Mar. 2011.

RIBEIRO, Aldeí. Rosane. B.; OLIVEIRA, José Arimatés. Remuneração variável: uma nova forma de motivar e fidelizar talento. *Revista Tendências do Trabalho*, Rio de Janeiro, n. 331, p. 4-7, 2002.

RIOS, Terezinha Azerêdo. *Compreender e ensinar: por uma docência da melhor qualidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

RONAN, Colin A. *História Ilustrada da Ciência: das origens à Grécia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994. v. 1.

ROSSI JÚNIOR, José Luiz; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. *IPEA*, (Texto para Discussão 651), 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. [Trad.] Iracema Gomes Soares e Maria Cristina Roveri Nagle. São Paulo: UNB/Ática, 1989.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. *Filosofia da práxis*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAUL, Ana Maria. *Avaliação emancipatória*. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SAURIN, Valter, PEREIRA; Breno Augusto D.. O programa nacional de desestatização: aspectos relevantes da política de privatização. *Revista de Ciências da Administração*, Ano 1, n. 0, Ago. 1998.

SCHMIDT FILHO, Ricardo. Trabalho intelectual, inovação, ciência e tecnologia e mudança técnica em Marx: novas questões em uma. In: *XI Encontro Regional de Economia - ANPEC-Sul 2008*, 2008, Curitiba-PR. XI Encontro Regional de Economia - ANPEC-Sul 2008, 2008.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SECCO, Lincoln. *Gramsci e a revolução*. São Paulo: Alameda, 2006.

SECRETARIA investiga professores por fraude em escola 'nota 10' no Saresp. *O Estado de S. Paulo*, 17 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,secretaria-investiga-professores-por-fraude-em-escola-nota-10-no-saresp,874361,0.htm#noticia>>. Acesso em: 17 mai. 2012.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SINGER, Paul. *Curso de introdução à economia política*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

SIQUEIRA, Chico. Alckmin viaja ao interior para buscar votos de Marina. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 8 Out. 2010. Disponível em: <<http://m.estadao.com.br/noticias/nacional,alckmin-viaja-ao-interior-para-buscar-votos-de-marina,622522.htm>>. Acesso em: 8 out. 2010

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SOARES, José Francisco, CESAR, Cibele Comini, MAMBRINI, Juliana. Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997. In: FRANCO, Creso. *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

SOARES, Sergei; SERVO, Luciana M. S. ARBACHE, Jorge. O que (não) sabemos sobre a relação entre abertura comercial e mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 13 mai. 2010.

SOUSA, Sandra Maria Zakia Lian. Avaliação Escolar e Democratização: o direito de errar. In: AQUINO, Júlio Groppa. (Org.). *Erro e Fracasso na Escola*: alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1997, p. 125-138.

SOUSA, Sandra Maria Zakia Lian. *Avaliação, ciclos e qualidade do Ensino Fundamental*: uma relação a ser construída. Estudos Avançados, v. 21, p. 27-44, 2007.

SOUSA, Sandra Maria Zakia Lian; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. A avaliação nos ciclos: a centralidade da avaliação. In: PALMA FILHO, João Cardoso; LEITE, Yoshie Ussami Ferrari; ARENA, Dagoberto Buim. (Org.). *Pedagogia cidadã*: cadernos de formação: gestão curricular e avaliação. 2 ed. São Paulo: UNESP, Pró-Reitoria de Graduação, 2007, v. , p. 101-

120.

STAKE, Robert E. Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional. *Educação e Seleção*, São Paulo, n. 7, p. 5-14, junho 1983.

STAKE, Robert E. Pesquisa qualitativa/naturalista: problemas epistemológicos. *Educação e Seleção*, São Paulo, n. 7, p. 19-27, junho 1983.

TATON, René et al.. *História geral das ciências: a ciência antiga e medieval*. v. 1. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1959.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. Natureza e função da Administração Escolar. In: *Administração Escolar*: Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar. Salvador: ANPAE, 1968, p. 9-17.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Políticas públicas de educação e mudanças nas escolas: um estudo da cultura escolar. In OLIVEIRA, Dalila Andrade. DUARTE, Marisa R. T. (Org). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicas de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001. p. 177-190.

THIOLLENT, Michel. Aspectos qualitativos da metodologia de pesquisa com objetivos de descrição, avaliação e reconstrução. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 49, p. 45-50, maio 1984.

THIOLLENT, Michel. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. 4. ed. São Paulo: Polis, 1985

TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, Rosa María. (1996). Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

TYLER Winfred Ralph. *Princípios básicos de currículo e ensino*. Porto Alegre: Globo, 1983.

WHITEHEAD, Alfred North. Os fins da educação. In: WHITEHEAD, Alfred North. *Os fins da educação e outros ensaios*. São Paulo: Nacional, 1969. p. 13-27.

Referências – legislações, documentos e artigos de jornais

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.shtm>. Acesso em: 15 out. 2009.

BRASIL. LEI 8.078/1990 – *Lei ordinária* - Dispõe sobre proteção do consumidor, e dá outras providências. 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 15 out. 2010.

BRASIL. LDB. Lei 9394/96 – *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. 1996. Disponível em < www.portal.mec.gov.br >. Acesso em: 14 out. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Desempenho do sistema educacional brasileiro: 1994-1999*. Brasília, 1999

BRASIL. *Sinopse do Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica 2003*, INEP/MEC, Brasília (DF), 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Escassez de professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais*. Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB), 2007.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *FNDE compra 114,8 milhões de livros didáticos para 2010*. 25 ago. 2009. Disponível em:
<<http://www.fnde.gov.br/index.php/noticias-2009/186-fnde-compra-1148-milhoes-de-livros-didaticos-para-2010>>. Acesso em: 05 mai. 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Projeto básico. *Contratação de Serviços para Aplicação do Pré-teste do Programa Internacional para Avaliação de Estudantes — PISA*, em 2011. Disponível em:
<http://download.inep.gov.br/download/internacional/pisa/2011/proj_basico.pdf >. Acesso em: 28 jan. 2012.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto 43.672, de 4/12/2003. Estabelece as diretrizes e define os critérios e os sistemas de Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante

de cargo de provimento efetivo e do detentor de função pública na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <<http://www.sindifiscomg.com.br/avaliacao.desempenho/decreto.43672.04.12.2003.html>>. Acesso em: 9 mar. 2011.

PROVA dos alunos. *Coleção Instrução Pública*. Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP). C05007. 1896. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/pageflip/prophp/main.php?MagID=1069&MagNo=1069>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Trabalhando por você. *Portal do Governo do Estado de São Paulo*. 2007. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/trabalhandoporvoce/educacao-apresentacao>>. Acesso em: 15 dez. 2008

SÃO PAULO (Estado). *Resolução SE-61*, de 24/09/2007. Dispõe sobre o registro do rendimento escolar dos alunos das escolas da Rede Estadual.

SÃO PAULO (Estado). *Resolução SE-74*, de 06/11/2008. Dispõe sobre o Programa de Qualidade da Escola–PQE e o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo.

SÃO PAULO (Estado). *Lei complementar 1078*, de 17/12/2008. Institui Bonificação por Resultados, no âmbito da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas.

SÃO PAULO (Estado). *Nota Técnica PQE 2008*, mar, 2009. Disponível em: <<http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/NotaTecnicaPQE2008.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

SÃO PAULO (Estado). *Caderno do gestor: gestão do currículo na escola*. Secretaria da Educação; coordenação geral, Maria Inês Fini; autoria, Zuleika de Felice Murrie. – São Paulo: SEE, 2009. v. 1.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. *Matrizes de referência para avaliação: documento básico*; SARESP. São Paulo: SEE, 2009. Disponível em: <<http://saresp2009.edunet.sp.gov.br/pdf/Saesp2008-MatrizRefAvaliação-DocBasico-Completo.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2009.

SÃO PAULO (Estado). *Nota Técnica PQE 2010*, mar, 2010. Disponível em: <<http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/NotaTecnicaPQE2010.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Edital de Concurso Público para professor educação básica II, SQC-II-QM do Quadro do Magistério da Secretaria de Estado da Educação, para as disciplinas de Arte, Biologia, Ciências Físicas e Biológicas, Educação Física, Filosofia, Física, Geografia, História, Inglês, Língua Portuguesa, Matemática, Química, Sociologia e Educação Especial - Deficiências Auditiva, Física, Mental e Visual. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, v. 120, 21 jan. 2010. Seção 1, p. 70-71.

SÃO PAULO (Estado). Extratos de Contratos, Contrato: 38/0023/08/01. Objeto: Prestação de Serviços Técnicos Especializados na Área de Avaliação para Execução do SARESP 2008. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, v. 118, nº 179, 23 set. 2008. Caderno Executivo. Seção 1, p. 14. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2008/executivo%2520secao%2520i/setembro/23/pag_0014_6M960CRSNAKA5eAIHGD MU2NA5LC.pdf&pagina=14&data=23/09/2008&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=10014>. Acesso em: 29 dez. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Extratos de Contratos, Contrato: 38/0009/09/01. Objeto: Prestação de Serviços Técnicos Especializados na Área de Avaliação para Execução do SARESP 2009. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, v. 119, nº 183, 30 set. 2009. Caderno Executivo. Seção 1, p. 30. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2008/executivo%2520secao%2520i/setembro/23/pag_0014_6M960CRSNAKA5eAIHGD MU2NA5LC.pdf&pagina=14&data=23/09/2008&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=10014>. Acesso em: 29 dez. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Extratos de Contratos, Contrato: 38/0009/09/01. Objeto: Termo de Aditamento n.º 2, ref. prestação de serviços técnicos especializados na área de avaliação para execução do SARESP 2009. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, v. 120, nº 142, 29 jul. 2010. Caderno Executivo. Seção 1, p. 31. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2008/executivo%2520secao%2520i/setembro/23/pag_0014_6M960CRSNAKA5eAIHGD MU2NA5LC.pdf&pagina=14&data=23/09/2008&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=10014>. Acesso em: 29 dez. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Extratos de Contratos, Processo: 90/0400/2010. Contrato 02/2010. Objeto: Prestação de serviços técnicos especializados na área de avaliação para execução do SARESP 2010. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, v. 120, nº 171, 9 set. 2010. Caderno Executivo. Seção 1, p. 34. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2010/executivo%2520secao%2520i/setembro/09/pag_0034_9627FB957F8AEe3NF7RKLOBKAG4.pdf&pagina=34&data=09/09/2010&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100034>. Acesso em: 29 dez. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Atas das Câmaras e do Tribunal Pleno: TC-026363/026/11. Objeto:

Prestação de serviços técnicos especializados na área de avaliação para execução do SARESP 2011 e pré-testagem de itens. Em Julgamento: Dispensa de Licitação (artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93 e posteriores atualizações). Contrato celebrado em 28-07-11. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, v. 121, nº 202, 26 out. 2011. Caderno Poder Legislativo, p. 34. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2011/legislativo/outubro/26/pag_0055_58N28S5ANFQS6e7AJOQNQVMP2F4.pdf&pagina=55&data=26/10/2011&caderno=Legislativo&paginaordenacao=100055>. Acesso em: 29 dez. 2011.

SÃO PAULO (Município). Extrato do Termo de Cooperação nº 003/2011. *Diário Oficial da cidade de São Paulo*, São Paulo, SP, Ano 56, nº 92. 19 mai. 2011. Seção Licitações. p. 173. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2011/diario%2520oficial%2520cidade%2520de%2520sao%2520paulo/maio/19/pag_0173_CJ4I2A9BBHK7Be64F9H1FQ7S56A.pdf&pagina=173&data=19/05/2011&caderno=Di%C3%A1rio%20Oficial%20Cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo&paginaordenacao=100173> Acesso em: 20 mai 2011.

Referências – Banco de Dados

BRASIL. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas 2010: Banco de Dados / Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/SindecNacional/reclamacao.html>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). Base de Dados sobre empresas certificadas pela ISO 9001. Disponível em: <<http://www.abntcb25.com.br/cert9000.html>>. Acesso em: 26 mar. 2012.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Sistema Integrado de Bibliotecas*. DEDALUS: banco de dados bibliográficos da USP. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.usp.br/sibi>>. Acesso entre: 25 ago. 2009 e 12 fev. 2012.

ANEXO A
