

# INDICADORES E EDUCAÇÃO NO BRASIL: A AVALIAÇÃO COMO TECNOLOGIA

*Indicators and Education in Brazil: Evaluation as Technology*

ODAIR SASS\*

[odairsass@pucsp.br](mailto:odairsass@pucsp.br)

MARIA ANGÉLICA P. MINHOTO\*

[mminhoto@uol.com.br](mailto:mminhoto@uol.com.br)

Fecha de recepción: 16 de septiembre de 2010

Fecha de aceptación definitiva: 19 de septiembre de 2010

## RESUMO

A avaliação do sistema educacional no Brasil tem sido realizada para definir uma qualidade mínima para as escolas e considerada uma ferramenta necessária e natural. Aparece ao público em geral como dotada de um conteúdo indiscutível. Para discutir essa crença examinamos três avaliações realizadas periodicamente no Brasil: Prova Brasil, ENEM e ENADE, procurando mostrar que: a) eles devem ser entendidos como tecnologia, isto é, conhecimento científico aplicado para promover o ajustamento e a adaptação dos indivíduos e das escolas às exigências do sistema social; b) a aparente dispersão e autonomia desses indicadores são vinculadas à racionalidade tecnológica vigente na sociedade industrial.

*Palavras-chave:* indicadores educacionais; avaliação dos sistemas de ensino; tecnologia; racionalidade tecnológica.

## RESUMEN

La evaluación de los sistemas educativos en Brasil se ha llevado a cabo para definir un mínimo de calidad para las escuelas y se ha considerado una herramienta necesaria y natural. Tiende a presentarse al público como dotada de un contenido indiscutible. Para analizar esa creencia se examinan tres evaluaciones realizadas periódicamente en Brasil: Prova Brasil, ENEM, y ENADE, para demostrar que: a) deben ser entendidas como tecnología: un conjunto de instituciones, equipos de alta tecnología, la ley de educación, personal técnico y administrativo, herramientas de investigación apropiadas, con el fin de aplicar los conocimientos científicos para promover el ajuste de los individuos

---

\*PUCSP, CNPq.

\*UNIFESP.

y las escuelas a las exigencias del sistema social, b) la aparente independencia de estos indicadores se puede entender mejor si están vinculados a la racionalidad tecnológica que lleva a decisiones políticas tomadas en una sociedad predominantemente industrial.

*Palabras clave:* indicadores de la educación; evaluación de la educación; tecnología; racionalidad tecnológica.

#### ABSTRACT

Assessment in Brazil has been carried out to define a minimum quality for schools and is considered a necessary and natural tool. To appear to general public as endowed with an indisputable content. To discuss that belief we examine three assessments conducted periodically in Brazil: Prova Brasil, ENEM, and ENADE, seeking to show that: a) they must be understood as technology: a set of institutions, high-tech equipment, the educational law, administrative and technical staff, appropriate research tools, in order to apply scientific knowledge to promote adjustment of individuals and schools to the requirements of social system, b) the apparent independence of these indicators can be better understood if they are linked to technological rationality that leads to political decisions taken in a predominantly industrial society.

*Key words:* educational indicators; evaluation of the educational systems, technology, technological rationality.

#### INTRODUÇÃO

No Brasil, as avaliações organizadas e conduzidas por órgãos do Estado são realizadas principalmente para a obtenção de indicadores definidos operacionalmente com base em quesitos e critérios, de modo a fornecer, pelo menos, uma ordenação das escolas públicas e do conhecimento adquirido pelo aluno. Um indicador educacional pretende representar determinadas características de uma dada realidade educacional do país, das redes de ensino e das escolas. Já os critérios são utilizados para o julgamento da eficácia do sistema – medida pelo grau de consecução dos objetivos propostos –, de sua eficiência – aferida pelo nível de utilização de recursos – e do impacto de políticas implementadas – verificada pelas mudanças operadas nas condições educacionais da população alvo – e determinam parte significativa da concessão de recursos financeiros às escolas.

Por isso, os índices educacionais tem sido considerados como valores autônomos, necessários e naturais de aferição do sistema e, em consequência, aparecem ao público como dotados de um conteúdo de verdade indiscutível.

A fim de discutir esse entendimento propõe-se analisar três dos principais índices que incidem sobre o ensino fundamental (Prova Brasil), o ensino médio (Enem) e o ensino superior (Enade), procurando evidenciar que: a) eles devem ser entendidos como tecnologia, isto é, conhecimento científico deliberadamente aplicado para promover o ajustamento e a adaptação dos indivíduos e das instituições escolares às exigências do sistema social; b) a aparente dispersão e autonomia desses indicadores são vinculadas à racionalidade tecnológica vigente na sociedade industrial. Com esses objetivos, a exposição está organizada em três tópicos, apresentados a seguir:

## STATUS DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

A avaliação educacional, no Brasil, passou por uma série de transformações significativas ao longo do século passado até alcançar seu status atual, que pode ser caracterizado sumariamente como o principal instrumento de verificação da expansão, do atendimento, da eficácia e eficiência, especialmente, do “sistema público de ensino”<sup>1</sup>, em todas as etapas do ensino, além de proporcionar critérios para avaliar o desempenho escolar dos alunos, as unidades escolares quanto à qualidade do ensino e aos recursos humanos e materiais disponíveis, bem como atribuir nota para o aluno do ensino médio ter acesso ao ensino universitário.

Se, em seus primórdios, a avaliação educacional brasileira limitava-se principalmente aos processos de contagem com o objetivo de produzir estatísticas descritivas acerca da quantidade e natureza administrativa das escolas públicas e privadas, segundo a localização geográfica no país; do número de matrículas por sexo, idade, série, aprovação e reprovação escolar, acrescidas de umas informações tópicas e inconsistentes relativas às classes escolares, regulares e especiais (destinadas às crianças “excepcionais”), à composição do professorado e ao desempenho escolar dos

---

<sup>1</sup> As aspas servem para registrar que a rigor, no país, não há propriamente um sistema educacional articulador dos distintos graus e etapas de ensino, fato admitido pelo próprio Governo Federal, que, neste momento, empenha-se em conduzir um processo de constituição de um “sistema articulado de educação”, sob a denominação de Conferência Nacional de Educação [CONAE, 2010].

alunos; ela passa, a partir das décadas de 1920 e 1930, a enfatizar também as taxas de escolarização e de analfabetismo, a realização de estudos censitários (em algumas unidades da federação), a composição dos corpos docente, administrativo e dos estratos sociais atendidos, a infraestrutura das escolas, até atingir o status atual, a ser discutido na sequência desta exposição.

Pretende-se aqui limitar a apresentação, resumidamente, em torno da forte tendência contemporânea de implementar no país os exames nacionais tanto na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio) quanto na educação superior, que visam a avaliação do ensino por intermédio do desempenho escolar dos alunos. Mais precisamente são destacados três dos principais índices que incidem sobre o ensino fundamental (Prova Brasil), o ensino médio (Enem) e o ensino superior (Enade), procurando evidenciar que: a) eles devem ser entendidos como tecnologia, isto é, conhecimento científico deliberadamente aplicado para promover o ajustamento e a adaptação dos indivíduos e das instituições escolares às exigências do sistema social; b) a aparente dispersão e autonomia desses indicadores são vinculadas à racionalidade tecnológica vigente na sociedade industrial.

Supõe-se que esta exposição soma-se àquelas que, em vários países, analisam criticamente as políticas estatais de avaliação da eficiência dos sistemas escolares por intermédio do desempenho escolar dos alunos, dentre as quais, mencione-se, a título de exemplo, o estudo realizado por Marchant et al [2006], com base nos dados de desempenho escolar de alunos de quarto e oitavo graus (respectivamente 9/10 anos e 13/14 anos), em leitura, escrita, matemática e ciências, obtido pelo National Assessment of Educational Progress (NAEP), em 50 estados do USA, entre 1992 e 2002. Ao incluir na análise a variável característica demográfica do estado, o estudo mostra que “as políticas de exame high-stakes parecem promover um meio questionável de incrementar o aprendizado do estudante.” (MARCHANT ET AL, 2006, 1), levando em conta o custo e as conseqüências negativas potencialmente involuntárias<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> High-stakes test é um tipo de teste que produz conseqüências importantes para a vida do examinado. Se passar no teste, pode receber benefícios significativos, tais como o diploma do ensino médio, uma bolsa de estudos, ou uma licença para praticar determinada profissão. No entanto, se falhar, pode ter problemas, tais como ser obrigado a frequentar aulas de recuperação até que consiga a aprovação no teste – por exemplo, o sujeito fica impossibilitado de dirigir ou de exercer determinada profissão. As principais características do teste são: uma avaliação única; com barreira bem definida entre os que passam e os que não passam; produz conseqüência direta para aprovados e reprovados (algo está em jogo). Não podemos confundir o high-stakes test com os testes high-

Entretanto, diferentemente das análises que tomam as estatísticas educacionais elaboradas e publicadas por órgãos de governo, tal como a de Marchant et al [2006] assim como outras tantas que são na atualidade fontes básicas de diversas pesquisas nacionais e comparativas, pretende-se nesta exposição discutir a validade dos índices educacionais principalmente pelas funções ideológicas que exercem, ao ocultarem a racionalidade da sociedade que os sustentam.

### INDICADORES EDUCACIONAIS, TECNOLOGIA E RACIONALIDADE TECNOLÓGICA

A palavra tecnologia é usada para designar coisas muito diferentes entre si. Como termo de uso comum, ela pode significar a habilidade da pessoa manipular instrumentos de sorte a obter resultados ou produtos desejáveis decorrentes de ações apropriadas para transformar objetos - casos em que tecnologia é igualada à técnica e aos instrumentos confeccionados para o homem executar ações específicas, podendo aí ser aplicada tanto à arte, quanto à ciência e às atividades ordinárias cotidianas. Ainda em sua acepção usual, é aplicada para nomear o conjunto de técnicas disponíveis em uma ou mais sociedades e para especificar uma época, um período histórico determinado.

No âmbito comercial, vinculada a interesses econômicos especiais, tornou-se comum o uso da expressão “importar/exportar tecnologia” a fim de indicar equipamentos, manuais de montagem e uso adequado de máquinas e acessórios, e, em certos casos, incluir pessoal habilitado para montar, por em funcionamento e treinar pessoas que possam operar o equipamento. Neste caso, a palavra inglesa composta know-how exprime essa acepção (PINTO 2005).

No âmbito das ciências, a tecnologia também é empregada para nomear coisas distintas. Do ponto de vista da crítica da economia política, é associada, em primeiro lugar, às invenções e à construção de máquinas destinadas à produção industrial, especialmente aquelas realizações dos séculos XVIII e XIX, e, portanto, às ciências físico-químicas que foram impulsionadas assim como impulsionaram consisten-

---

pressure (alta pressão), como o SAT. Os alunos norte-americanos geralmente sentem enorme pressão (de todos os lados) para obterem bons resultados no SAT, no entanto, a pontuação não determina diretamente o ingresso no ensino superior e não estabelece uma divisão clara entre os que foram aprovados e os que foram reprovados.

temente a produção mecanizada fundamentada no cancelamento do componente subjetivo do processo de trabalho –convertendo o trabalhador em apêndice da máquina– e elevando o processo de produção integralmente “examinado objetivamente em si mesmo, em suas fases componentes e o problema de levar a cabo cada um dos processos parciais e de entrelaçá-los é resolvido com a aplicação técnica da mecânica, da química” (MARX 1975, 433). Em segundo lugar, é associada aos efeitos impostos sobre o trabalhador e sobre a organização do trabalho, pois, a hierarquia dos trabalhadores especializados que caracteriza a divisão manufatureira do trabalho é “substituída, na fábrica automática, pela tendência de igualar ou nivelar os trabalhos que os auxiliares das máquinas têm de executar; as diferenças artificiais entre os trabalhadores parciais são predominantemente substituídas pelas diferenças naturais de idade e de sexo” (MARX 1975, 480); tendência a padronizar os comportamentos dos indivíduos, diga-se, muito mais acentuada hoje do que na época analisada pelo autor e, que, por certo está expandida para a maioria das atividades sociais.

Articulados, esses dois feitos implicam o deslocamento do ponto de partida do processo de trabalho da força de trabalho para o instrumental de trabalho. Este, por sua vez:

“ao converter-se em maquinaria exige a substituição da força humana por forças naturais e da rotina empírica pela aplicação consciente da ciência. Na manufatura, a organização do trabalho social é puramente subjetiva, uma combinação de trabalhos parciais. No sistema de máquinas tem a indústria moderna o organismo de produção inteiramente objetivo que o trabalhador encontra pronto e acabado como condição material da produção.” (MARX 1975, 439-440).

Dai, tecnologia é aqui é considerada como a aplicação consciente e deliberada das ciências voltada para preservar e ampliar a todas as esferas da vida social o modo industrial de produção. Corroboram esta definição aquela elaborada por Wright Mills, quando evidencia que as proposições de John Dewey a respeito da ação inteligente deslocam para a esfera subjetiva a resolução dos problemas sociais ao mesmo tempo que deslocam o enfrentamento desses problemas do plano político para o plano tecnológico, mediante a recorrência à psicologia social e à educação, para a formação do indivíduo necessário à sociedade industrial ascendente (WRIGHT MILLS 1968), além daquela apresentada por Marcuse, para quem:

“a tecnologia é vista como um processo social no qual a técnica propriamente dita (isto é, o aparato técnico da indústria, transportes, comunicação) não passa de um fator parcial. Não estamos tratando da influência ou do efeito da tecnologia sobre os indivíduos, pois são em si uma parte integral e um fator da tecnologia” (MARCUSE 1999, 73).

Compreendida como processo social, que inclui os fatores técnicos, coletivos e individuais, é mais apropriado considerar a tecnologia como:

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

Desse modo, a tecnologia, para cumprir suas funções, agrega ao fator técnico, as ciências que a impulsionam, as instituições que a promovem e dão legitimidade e os homens capazes de operá-la.

É importante também constatar que a tecnologia, definida por alguns autores que se dedicaram a estudar a sua história, como a ciência da técnica (MUMFORD 1994; PINTO 2005), sob o argumento de que o desenvolvimento técnico não caminhou em paralelo ou sob a dependência do desenvolvimento científico, carrega duas conseqüências importantes, a saber: 1ª) ciência e tecnologia convergem acentuada e aceleradamente sob o capital, em particular, com o desenvolvimento da grande indústria, ainda que tenham histórias próprias; e 2ª) ambas são convertidas em ideologia à medida que, abstraídas das condições objetivas que as produzem, passam a sustentar o que está posto como a única racionalidade possível, atuando assim como os principais redutores da razão à racionalidade técnico-científica e instrumental (SASS 2007), ou seja, constituem o modo de operar da ideologia da racionalidade tecnológica, imanente à sociedade industrial (MARCUSE 1979). Além disso, como fatores que exercem funções essenciais da sociedade industrial, ciência e tecnologia não podem ser vistas como elementos externos ao sujeito; ao contrário, de distintas perspectivas teóricas, as ciências sociais tem elucidado a função da ciência e da tecnologia sobre a constituição do indivíduo, as condições de sua vida social e as concepções mentais que delas decorrem.

Observados desse ponto de vista, claro está, os índices educacionais altamente padronizados, adotados com vigor e em larga escala, em boa parte dos países euro-

peus, norte-americanos e latinos americanos, são expressões da tecnologia educacional contemporânea e decorrências históricas da sociedade edificada sobre a primazia da grande indústria.

### ÍNDICES EDUCACIONAIS BRASILEIROS:

#### PROVA BRASIL/IDEB, ENEM, ENADE

A década de 1990, no Brasil, foi marcada por reformas educacionais, em todos os níveis de ensino, e com elas foram instalados vários mecanismos de gestão e monitoramento dos sistemas de educação, nas diferentes instâncias administrativas de governo. Com a justificativa de que, no país, devido à organização federativa, os sistemas de ensino caracterizam-se pela descentralização político-institucional, a União investiu vigorosamente em diversos mecanismos de acompanhamento e controle de suas ações e políticas. Seus objetivos declarados eram: observar como as reformas estavam avançando; analisar acertos e correções das iniciativas; assegurar transparência das informações, com disseminação dos resultados obtidos em levantamentos e avaliações realizados; e visualizar cenários para auxiliar a reformulação de políticas e programas, bem como a formulação de novos (CASTRO 2000). Para tanto, contou-se com a estrutura do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão do Ministério da Educação (MEC), que foi incumbido de realizar estatísticas básicas da educação nacional, por meio do Censo Educacional, e de avaliações de monitoramento do sistema, dentre outras atribuições. De acordo com o governo federal, as informações produzidas são assentadas em bases de dados atualizadas e fidedignas, em instrumentos confiáveis de coleta, em metodologias uniformes e cientificamente embasadas (CASTRO 2000, 121).

Como mostram os dados do MEC, amplamente divulgados pela mídia impressa e televisiva, o Brasil chegou ao final da década de 1990 tendo quase universalizado o ensino fundamental e avançado na regularização do fluxo escolar, fatos que levaram à alteração no foco dos debates acerca da gestão da qualidade dos sistemas de ensino. Passou-se da discussão dos problemas de acesso e permanência nas escolas para questões como as de conclusão da educação básica e de acesso efetivo aos conhecimentos escolares - o que significa uma inflexão, em termos gerenciais, para questões sobre a "(im)produtividade dos sistemas".

De modo diverso do uso corrente dos tradicionais testes para certificação nos diferentes níveis de ensino, comuns em vários países do mundo, os sistemas de avaliação educacional não costumam ter a função de promover e possibilitar o acesso a níveis educacionais superiores, mas voltam-se para o acompanhamento, ou monitoramento, dos resultados obtidos pelo sistema de ensino, tendo em vista objetivos e padrões previamente estabelecidos, isto é, comparam o planejado com o observado para constatar “a eficiência” das políticas educacionais implementadas, fortalecendo ainda mais a relação entre qualidade e avaliação (GOMES NETO e ROSENBERG 1995)<sup>3</sup>.

Por outro lado, as avaliações dos sistemas educacionais visam fornecer, também, informações que podem ajudar a explicitar os fatores que determinam os resultados obtidos –uma espécie de diagnóstico– e, assim, auxiliam na elaboração e orientação de novas políticas para o setor (GOMES NETO e ROSENBERG 1995; MALUF 1996; Fontanive e KLEIN 1998; CASTRO, PESTANA e IRIARTE 1995). Podem gerar diversos tipos de informação, de acordo com os objetivos propostos, por exemplo, informações a respeito de instituições –podendo ser realizadas comparações entre elas–, de uma região específica, ou de níveis de ensino.

A partir da definição e coleta de determinados dados que, muito freqüentemente, referem-se à aferição da qualidade da aprendizagem e do processo de ensino –como, por exemplo, provas de desempenho dos alunos baseadas em matrizes curriculares, dados sobre o acesso ao sistema de ensino, o fluxo escolar, as características da escola, os investimentos realizados, a situação socioeconômica do aluno etc.<sup>4</sup>– e tendo seus resultados organizados em um sistema que estabeleça relações entre as variáveis levantadas no sentido de oferecer um “quadro explicativo consistente”, o sistema de avaliação gera indicadores que medem o grau de consecução dos objetivos educacionais (CASTRO, PESTANA e IRIARTE 1995). As informações geradas podem ser compiladas em diversos tipos de relatórios, que

<sup>3</sup> Segundo Pestana [1998b, 62], a eficiência pode ser definida como a “comparação do resultado da relação entre qualidade (rendimento dos alunos) e os insumos, o contexto e os processos que a escola utiliza para obtê-la”.

<sup>4</sup> Em avaliações de sistemas educacionais, os alunos respondem a provas e questionários, entretanto, não são eles que estão sendo avaliados, mas, por meio de suas respostas, o que se avalia é o “desempenho do sistema” (MALUF 1996, 26). Ainda, segundo Pestana [1998a, 17], o indicador, ou variável, que se toma para a avaliação da qualidade, eficiência e equidade do sistema de ensino básico sob a dimensão do produto, é o desempenho do aluno em termos de aprendizagem de conteúdos e desenvolvimento de habilidades e competências. O instrumento que permite tal avaliação, segundo a autora, é a prova.

objetivam públicos e utilidades variados - a exemplo: prestar contas à sociedade do serviço ofertado, subsidiar a elaboração de novas políticas setoriais, subsidiar planos de investimentos etc. Espera-se que tais informações sejam fidedignas, amplamente disseminadas e estejam atualizadas (GOMES NETO e ROSENBERG 1995).

Para realizar todas essas atribuições, a avaliação educacional começa a ampliar seu escopo: são inúmeras as etapas necessárias à realização de uma avaliação de sistema de ensino - vai desde a elaboração de critérios para a formação de bancos de itens até o processamento e a disseminação dos resultados em relatórios, envolvendo um grande contingente de técnicos de diferentes áreas, demandando considerável montante de recursos. Esse processo revela profissionalização do campo, que busca fundamentar-se em “conhecimentos científicos”, e assim se legitimar diante da sociedade e da comunidade científica. Em síntese, obtenção de índices educacionais converteu-se em tecnologia, na acepção anteriormente definida.

Na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) consta a responsabilidade da União em instalar um Sistema Nacional de Avaliação (SNA) para todos os níveis de ensino. Ao invés da ação direta sobre os sistemas, a União tem exercido o controle por meio do SNA, esperando melhorar a qualidade do ensino por meio dos resultados produzidos (MINHOTO 2003). Vale observar que, ainda agora, a definição de uma política nacional de avaliação apresenta-se como meta da Conferência Nacional da Educação (CONAE), referida na nota 1, a propósito de promover as condições de realização das políticas educacionais, “concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino” (CONAE 2010, 7).

Além disso, o monitoramento dos sistemas junto à estrutura de financiamento instalada pelo Fundef e, mais recentemente, pelo Fundeb, tem permitido descentralizar a gestão, deslocando a responsabilidade de operacionalizar os programas e ações para ponta do sistema (PINTO 2007; DAVIES 2006)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> O Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) e o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) são fundos que repassam aos estados e municípios a verba destinada à educação. O Fundef vigorou entre 1997 e 2006 e destinou recursos apenas para o ensino fundamental regular. Já o Fundeb destina recursos para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio e educação de jovens e adultos) e terá a duração de 14 anos (2007-2020).

## PROVA BRASIL/IDEB

Como desdobramento dessa política de gestão, em março de 2007 o Presidente Lula e o atual ministro da educação, Fernando Haddad, apresentaram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), contendo 30 metas e ações com o intuito de melhorar a qualidade do ensino básico no país. O instrumento central para monitorar as ações e metas do plano é um indicador chamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A intenção é a de que o indicador sirva como parâmetro para avaliar os sistemas municipais e estaduais de ensino a partir de resultados obtidos na Prova Brasil e dos dados do Censo Escolar. Estados e municípios cujos desempenhos ficam aquém do estipulado pelo índice tem recebido apoio técnico e financeiro adicional da União, desde que se comprometam formalmente com o MEC para o cumprimento de metas por ele estabelecidas. A principal delas é fazer com que seus sistemas apresentem, até 2022, o ano do bicentenário da independência brasileira, performance semelhante à dos países desenvolvidos.

O IDEB é composto por dois indicadores: a taxa média de aprovação, captada pelo Censo Escolar, e a pontuação média obtida na Prova Brasil. Esta prova foi criada em 2005, em complemento à avaliação que já vinha sendo feita, chamada de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) - a primeira iniciativa de avaliar os sistemas de ensino, em escala nacional, aplicada pela primeira vez em 1990. A Prova Brasil é padronizada e avalia todos os estudantes da rede pública urbana, de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental. Vale observar que este modelo é similar àquele aplicado nos USA (NAEP), conforme descrito por Marchand et al (2006), já mencionado.

O cálculo do IDEB é o produto entre o desempenho dos alunos na Prova Brasil e o rendimento escolar (fluxo), variando de 0 a 10, e desdobrável por Estados, municípios, redes de ensino e escolas.

Para os municípios é, inicialmente, mais fácil melhorar o IDEB diminuindo a reprovação em seus sistemas de ensino, desde que a nota média obtida na Prova Brasil não piore sensivelmente. Posteriormente, para aumentar o IDEB, é necessário aumentar a nota na prova. O índice é crescente com a proficiência média dos estudantes e decrescente com o tempo médio de conclusão. Com isso, pretende tornar claro o quanto um sistema de ensino está disposto a perder na pon-

tuação média do teste padronizado para obter determinado aumento na taxa média de aprovação.

De acordo com o presidente do INEP (FERNANDES 2007), o índice pressupõe que não seja desejável: 1) um sistema educacional que apresente pontuação elevada em exames padronizados, mas reprove sistematicamente e provoque evasão; ou 2) um sistema educacional que apresente conclusão em período correto, com baixas taxas de abandono, mas que produza concluintes com deficiência de aprendizagem. O sistema ideal, de acordo com a fórmula do índice, é aquele que dá acesso à escola e não produz repetências ou abandono e propicie aprendizado significativo.

Em suma, o IDEB pretende a princípio incentivar (e controlar) as unidades escolares e redes de ensino a operarem com baixas taxas de reprovação, a não ser que repetências tenham um forte impacto positivo no aprendizado dos alunos (sejam eles repetentes ou não). Com isso, o governo prepara um índice que parece completamente descolado da realidade na qual incide, afinal, pretende exercer a regulação dos sistemas de ensino tal como se funcionassem em uma sociedade não excludente, em que fosse possível oferecer um tipo de formação, que é de fato inexistente na sociedade brasileira atual - apenas para exemplificar: o Brasil ainda não conseguiu garantir o direito constitucional de propiciar ensino fundamental a 100% das crianças em idade escolar; em várias regiões do país não há nem condições físicas de acesso às escolas; além de haver um contingente significativo de professores sem formação adequada atuando na educação básica. Decorre daí a função ideológica que os indicadores cumprem e a racionalidade que os fundamenta.

Uma das características marcantes da formulação de indicadores é o estabelecimento de um padrão normativo determinado, um *standard* (KAYANO e CALDAS 2002). Tendo em vista o *standard*, os gestores avaliam a situação da realidade a intervir, fazendo diagnósticos e estipulando estratégias e prioridades de ação. Para que a definição dessas normas e valores seja minimamente reconhecida é fundamental a realização de debates públicos em fóruns ampliados de participação popular - o que não se observou no caso da formulação do IDEB, uma novidade que acompanhou o lançamento do PDE pelo ministro e o presidente.

Além disso, de acordo com os princípios de gestão democrática, a produção de indicadores deveria tornar acessíveis as informações, possibilitando a leitura de aspectos importantes da realidade por grupos organizados da sociedade civil. A apropriação das informações permitiria ampliar o diálogo com os governos, favore-

cendo a participação popular nos processos de formulação e definição de agendas, bem como de monitoramento e avaliação das políticas.

É preciso destacar que a própria elaboração de indicadores, bem como a escolha da(s) variável(is) que irá(ão) compô-lo são procedimentos formais e subjetivos de seleção e de construção da “realidade”. Tal elaboração compõe um ângulo, selecionado pelo observador, um ponto de vista do pedaço de realidade que será dado a ver. Por outro lado, a informação obtida subordina-se ao próprio método de levantamento de dados, a forma de aproximação e codificação das informações que serão operadas estatisticamente apresenta tanto uma conceituação do fenômeno, como um padrão a ser seguido (BESSON 1995).

O tratamento crescentemente sistemático e técnico dos problemas educacionais e as conseqüências que produz em termos de ações políticas revelam a manipulação da realidade social pela tecnologia, tal como definida anteriormente. A análise das questões educacionais vem se consolidando pela razão instrumental, que tem como condutora principal a lógica do sujeito e não do objeto, em outras palavras, uma análise que dá primazia ao método em detrimento do objeto (HORKHEIMER e ADORNO 1986). Tal situação parece atender primordialmente aos interesses dos governos no sentido de controlar as instituições escolares, as ações de professores, gestores e alunos, impondo a adaptação a parâmetros externos às suas relações, mas que caminha *pari passu* ao avanço tecnológico da sociedade industrial. Note-se que o debate acerca dos problemas educacionais desloca-se da esfera política para a esfera tecnológica (controle, eficiência e eficácia), informando –senão deformando– as etapas de uma “ação educacional racional”, realizada no âmbito das esferas locais.

## ENEM

O Enem foi criado em 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica. Devido às suas especificidades, é considerado um exame inovador por enfatizar a avaliação de competências e habilidades individuais e por apresentar questões baseadas em situações do cotidiano, que se organizam a partir da solução de problemas e que demandam o relacionamento interdisciplinar e contextualizado dos conhecimentos. Com isso, segundo os formuladores do exa-

me, os problemas propostos pelo Enem se distanciam daqueles freqüentemente enfrentados nas escolas e nos livros didáticos.

A prova de conhecimentos gerais é valorizada por oferecer um tratamento desafiador aos conteúdos tradicionais das ciências e das artes e por pretender diagnosticar e aferir o desempenho individual pela capacidade de enfrentar situações-problema baseadas nas exigências implícitas na sociedade atual. Segundo os elaboradores do exame, esse tratamento provoca nos examinados “conflitos cognitivos” levando-os a recorrer às competências e habilidades superiores adquiridas ao longo de seu desenvolvimento.

Para fundamentar a elaboração das provas, foi concebida uma matriz específica que estabelece cinco competências e 21 habilidades. De acordo com os seus idealizadores, todas as competências que estruturam o exame funcionam de forma orgânica e integrada, embora cada uma delas corresponda a domínios específicos da estrutura mental. Afirmam que o constructo de competências e habilidades, próprio do ser humano, desenvolve-se e aperfeiçoa-se desde o nascimento na interação com o meio físico e social e que os conhecimentos vão sendo construídos continuamente por meio dessas interações.

Em relação à estrutura do exame, até a última edição (2008), era composto por duas partes: uma objetiva, com 63 questões de múltipla escolha, e uma redação dissertativa/argumentativa. O exame é realizado anualmente, desde 1998, e conta com uma participação cada vez mais numerosa de estudantes, apesar de seu caráter voluntário. Atualmente, é utilizado como critério de seleção para os que pretendem concorrer a uma bolsa no Programa Universidade para Todos (ProUni) e cerca de 500 universidades já usam seus resultados como critério de seleção para o ingresso no ensino superior, para complementar ou substituir integralmente o vestibular<sup>6</sup>.

Em março deste ano (2009), o MEC apresentou proposta mais ampla de substituição do tradicional exame vestibular pelo Enem. Para a seleção de 2010, o exame já será utilizado como processo seletivo por um número expressivo de cursos em universidades federais, além das universidades privadas que já o adotam como o

---

<sup>6</sup> De acordo com informações dispostas no sítio do MEC, o ProUni tem como “finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao Programa”.

único critério do processo seletivo, excetuados os cursos superiores mais concorridos. Com tal medida, o governo federal deixa explícita a sua intenção de usar o Enem como parte de uma política mais ampla de intervenção e controle na organização do ensino médio brasileiro, interferindo na definição de seu currículo. Além disso, o novo Enem também deverá substituir outros dois exames do MEC: o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), valendo como certificado de conclusão do ensino médio para os alunos de EJA, e a parte do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) que incide sobre os ingressantes nos cursos de nível superior.

Tendo em vista as características do Enem, é possível afirmar que coloca em xeque a suposição, típica de algumas análises a respeito da política educacional brasileira, de que haja estreita relação entre currículo previamente estabelecido e avaliações em larga escala. Some-se a isso o fato de que o exame tem como base uma matriz própria. Em outras palavras, isso sugere que os critérios de avaliação do Enem não são exatamente os mesmos que vem balizando o ensino médio, tornando relativa a função que lhe é atribuída pelo MEC/INEP: a de avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, para aferir o grau de desenvolvimento das competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania, que deveriam ser ensinadas.

O Enem, como expressa a sua matriz, representa de forma mais lapidada a tendência de substituir alguns conceitos e referências presentes na escola –como os de transmissão de conhecimentos e conteúdos–, e se mostra como um instrumento potente para nortear parte do que escolas, professores e alunos devem fazer para que seja assegurado o desenvolvimento das novas competências e habilidades requeridas pela sociedade contemporânea.

De acordo com os documentos oficiais, as novas demandas da sociedade, no que se refere à formação dos indivíduos, implicam na articulação da esfera educacional à esfera do trabalho. Não haveria mais a necessidade de preparar os indivíduos para desempenharem funções que exijam atividades físicas repetitivas e padronizadas, mas por conta da implantação de novas tecnologias no processo produtivo há uma inflexão do foco do ensino para o esforço intelectual do trabalhador. Na medida em que as diretrizes oficiais do ensino médio reconhecem o contexto do trabalho como núcleo convergente dos conteúdos a serem ensinados,

essa etapa educacional passa a ser encarada como meio de ajustar a capacidade intelectual de cada indivíduo ao sistema produtivo.

Por detrás da retórica toyotista e da ênfase na polivalência e na qualificação que a acompanha, verifica-se que a forma e os conteúdos da organização capitalista - expressos no modelo de trabalho industrial - se estenderam e padronizaram as relações sociais, inclusive na esfera da produção cultural. Com isso, o processo de subjetivação do indivíduo, determinado pelas condições objetivas, tem ocorrido mediado pela mesma lógica; daí a idéia de que a integração social pode gerar consciência revela-se falsa - os indivíduos são impotentes diante da ordem econômica, além do que, as condições atualmente propiciadas pelo trabalho não possibilitam qualquer transformação social.

## ENADE

Em abril de 2004, a União promulgou uma nova lei que teve como objetivo modificar e ampliar o modo como vinha avaliando a educação superior no país, por meio do antigo Exame Nacional de Cursos (ENC), comumente chamado de “Prova”. Instituiu-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e com ele o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) - lei nº 10.861. De acordo com a lei, os objetivos do Enade são aferir: o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares; as habilidades dos estudantes para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento; as competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

O exame é aplicado em amostras de estudantes, selecionados aleatoriamente ao final do primeiro e do último ano do curso. Cada curso é avaliado periodicamente, com intervalos máximos de três anos e os padrões utilizados para a avaliação são estabelecidos por especialistas das diferentes áreas avaliadas. A partir dos resultados obtidos nas provas, os cursos são conceituados em uma escala de cinco níveis. O Enade é composto por uma prova com 10 questões de formação geral (três dissertativas e sete objetivas) - iguais para todos os cursos avaliados em um determinado ano - e 30 questões específicas de cada área avaliada (duas dissertativas e 28 obje-

vas) e por um instrumento de levantamento do perfil dos estudantes, chamado de questionário socioeconômico.

Não é de hoje que as avaliações externas têm sido usadas como um alicerce das políticas públicas para a educação superior - o ENC foi instituído em 1996. Elas exercem controle sobre as Instituições de Ensino Superior (IES) e os sistemas de ensinos, pois pautam a seleção de conteúdos e procedimentos, monitoram o conhecimento, subordinam as IES a um determinado critério de eficiência e ao controle de sua finalidade. Uma função que pode levar a um quase monólogo, na medida em que as atividades desenvolvidas pelas IES se convertam meramente em meios para atingir melhores posições no mercado competitivo da educação superior, deixando para segundo plano a reflexão sobre a sua finalidade social - qual seja: a produção de conhecimento inovador e crítico; a formação de profissionais competentes e reflexivos; o respeito à diversidade e ao pluralismo; a capacidade de representação social, cultural, intelectual e científica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, neste ensaio, ressaltar o papel mítico que a avaliação vem cumprindo nos sistemas de ensino, ao menos no Brasil. Ao atentar para as demandas e pressões sofridas com os processos de avaliação em larga escala - principalmente no que se refere à adoção de planos de estudos regulados, seja por meio de Parâmetros Curriculares Nacionais ou por meio de Comissões Externas de Avaliação -, nota-se que não se relacionam a uma súbita “sede por educação” ou por mais cultura. Ao contrário, tal controle parece relacionado muito mais à possibilidade que o sistema educacional oferece em limitar o número de possíveis candidatos a posições sociais de destaque, monopolizando essas posições em benefício daqueles que detêm as patentes acadêmicas mais valorizadas (certificados).

O papel mítico da avaliação torna-se evidente quando mostra que o que está em jogo nos processos avaliativos em última análise não é o talento individual, mas o controle e a posse de certificados educacionais. Para piorar, está em curso um processo de crescente desvalorização dos certificados dos níveis básicos e superior de educação, na medida em que aumenta o número de pessoas que os detêm.

Esse fato põe em xeque um consenso geral sobre os princípios que devem nortear os processos de avaliação educacional, isto é, que devem ter por base um sis-

tema justo de julgamento e valorizar o mérito pessoal. Se, por um lado, é possível verificar que a forma de organização da sociedade contemporânea não promove, para todos, oportunidades iguais para o desenvolvimento de suas habilidades, bem como de condições similares para o ingresso no mercado de trabalho, valendo a esse propósito o seguinte comentário: nem mesmo para aqueles que pertencem a uma mesma classe social as recompensas propiciadas pelos certificados tem sido similares. Hoje, por exemplo, é comum ver no Brasil indivíduos com níveis de escolarização e conhecimento superiores a de seus pais e nem por isso conseguem superar ou mesmo manter o mesmo nível sócio-econômico de seus genitores.

Por outro lado, verifica-se a crescente importância da educação na vida dos indivíduos. A sensação que se tem é a de que quanto mais longe se caminha no sistema de ensino – em uma trajetória definida e entremeada por diferentes avaliações –, maior é a possibilidade de inserção social de destaque. A explicação mais freqüente para tal constatação é a de que vivemos em uma “sociedade do conhecimento”, e a educação é a variável mais importante para definir a estratificação e a mobilidade social. Qualquer ocupação social depende atualmente cada vez mais de avanços científicos e de novas formas de tecnologia, e, nesse sentido, a garantia de uma boa colocação relaciona-se cada vez mais com a produção e a aquisição de novos conhecimentos.

De acordo com a lógica dessa explicação, a sociedade moderna deixa para trás um sistema de provimento ocupacional calcado em privilégios para estabelecer um sistema hierárquico pautado no desenvolvimento de méritos técnicos. Daí, a importância que as avaliações educacionais assumem para a verificação e controle do sistema educacional.

Do que se expôs, claro está que não se trata de cancelar a relevância da avaliação educacional e seus respectivos índices ou indicadores, pois, a sociedade de massas, organizada segundo os princípios da indústria, que visa a expansão qualificada da educação popular em larga escala e em todos os graus de ensino, exige ciência e tecnologia para ser efetivamente democrática.

Em contrapartida, como se espera ter evidenciado, é imprescindível apontar o fetichismo que envolve a obtenção dos índices educacionais, desde a seleção das variáveis que os compõem e os pesos a elas atribuídos, até o desenvolvimento de técnicas, a formação de técnicos e a criação de instituições que os legitimam e difundam.

A natureza fetichista dos índices educacionais brasileiros, decorrente da contradição entre o que eles supõem medir e o que de fato eles medem, torna-se visível quando se pretende, por exemplo, avaliar a qualidade do ensino —aspecto decisivo para a política educacional vigente— por meio da redução lógica que identifica a qualidade com o desempenho escolar dos alunos, como são os casos da Prova Brasil e do Enade, ou, quando tais índices compõem o núcleo principal da argumentação oficial para justificar que as condições, físicas e humanas, proporcionadas às escolas públicas são satisfatórias enquanto, tal como foi apontado no tópico anterior, elas são em muitos casos sofríveis, ou, ainda, quando os resultados educacionais são usados pela mídia e pelos órgãos oficiais como informações objetivas e naturais, ocultando que a aparente dispersão e autonomia dos indicadores que produzem tais resultados é imanente à racionalidade tecnológica que fundamenta a sociedade industrial.

Por isso, sustentamos que a educação popular de qualidade continua a ser um fator essencial da democracia bem como consideramos decisivo para cumprir essa finalidade ela seja avaliada com rigor; contudo, a finalidade maior da educação, para ser almejada, exige o exercício inapelável da crítica.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Jean-Louis BESSON, *A Ilusão das Estatísticas*, ed. Emir Sader, São Paulo: UNESP, 1995.

BRASIL, Lei n.º 9.394, de 20/12/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Maria Helena GUIMARAES DE CASTRO, “Sistemas Nacionais de Avaliação e de Informações Educacionais”, *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, n. 14, vol. 1, (2000), págs. 121-128.

Maria Helena GUIMARAES DE CASTRO, Maria Inês G. S. PESTANA, Maria Alejandra S. IRIARTE, “O Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação: uma realidade ad portas”, *Em Aberto*. Brasília, v. 15, n.º 68, (1995), págs. 49-57, out./dez.

[http://www.inep.gov.br/download/cibec/1995/periodicos/em\\_aberto\\_68.doc](http://www.inep.gov.br/download/cibec/1995/periodicos/em_aberto_68.doc) [consulta 10 março 2003]

CONAE, *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*—Documento Referência, 2008.

<[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento\\_referencia.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf)>

[consulta 18 julho 2009]

Nicholas DAVIES, “FUNDEB: a redenção da educação básica?”, *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 96, (2006), págs. 753-774.

Reynaldo FERNANDES, “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)”, *Série Documental. Textos para Discussão*, Brasília: INEP, 2007.

Nilma S. FONTANIVE e Ruben KLEIN, “O Rendimento Escolar dos Alunos nas Grandes Cidades”, *Contemporaneidade e Educação*, ano III, nº 3, março, (1998), págs. 120-141.

João B. GOMES NETO, Lia Rosenberg, “Indicadores de Qualidade do Ensino e seu Papel no Sistema Nacional de Avaliação”, *Em Aberto*. Brasília, vol. 15, nº 66, (1995), págs. 13-28.

<[http://www.inep.gov.br/download/cibec/1995/periodicos/em\\_aberto\\_66.doc](http://www.inep.gov.br/download/cibec/1995/periodicos/em_aberto_66.doc)> [consulta 02 dezembro 2002]

Max HORKHEIMER e Theodor W. ADORNO, *Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos*, ed. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

Jorge KAYANO e Eduardo DE LIMA CALDAS, “Indicadores para o diálogo”, *Plataforma Contrapartes Novib*, Série Indicadores, n. 8, out. 2002.

Monica M. B. MALUF, “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica no Brasil: análise e proposições”, *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, n. 14, (1996), págs. 5-38.

Gregory J. MARCHANT; Sharon E. PAULSON; Adam SHUNK, “Relationships between High-Stakes Testing Policies and Student Achievement after Controlling for Demographic Factors in Aggregated Data”, *Educational Policy Analysis Archives*, vol.14, nº 30, (2006), págs. 1-31, nov. <<http://epaa.asu.edu>> [consulta 06 janeiro 2009]

Karl MARX, *O capital: crítica da economia política*, 3ª ed. Reginaldo Sant’Anna, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 1, 1975.

Lewis MUMFORD, *Técnica y Civilización*. 6ª ed. Constantino Aznar Acevedo, Madrid: Alianza Universidad, 1994.

Herbert MARCUSE, *A ideologia da sociedade industrial. O homem unidimensional*, ed. Giasone Rebuá, Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

- Herbert MARCUSE, “Algumas implicações sociais da tecnologia moderna”, en Douglas KELLNER, org.; Maria Cristina VIDAL BORBA, trad., *Tecnologia, guerra e fascismo*, São Paulo: UNESP, 1999, págs. 73-104.
- Maria Angélica P. MINHOTO, *Avaliação Educacional no Brasil: crítica do Exame Nacional do Ensino Médio*, Dissertação de mestrado, Pós-Graduação em Educação, da PUCSP, 2003.
- Maria Inês PESTANA, “O Sistema de Avaliação Brasileiro”, *Anais do Seminário de Avaliação Educacional*, Rio de Janeiro, 1 a 3 de setembro, Brasília: MEC /INEP, (1998a), págs. 15-29.
- Maria Inês PESTANA, “O Sistema de Avaliação Brasileiro”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, n. 191, vol. 79, jan./abr., (1998b), págs. 65-73.
- Álvaro V. PINTO, *O conceito de tecnologia*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2 vol. 2005.
- José Marcelino DE R. PINTO, “A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo”, *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, (2007), págs. 877-897.
- Odaír SASS, *Relações entre Psicologia e Estatística na constituição do campo educacional*, PUCSP, São Paulo. [Projeto de pesquisa em andamento junto à PUCSP, vinculado ao CNPq]. 2007. <<http://www.pucsp.br/pos/ehps>> [consulta 28 julho 2009]
- Charles WRIGHT MILLS, *Sociología y pragmatismo*, ed. Aníbal Leal, Buenos Aires: Siglo Veinte. 1968.