

Neoliberalismo e Estado avaliador: considerações sobre seus desdobramentos nas políticas educacionais

Thays Trindade MAIER¹

Simone SANDRI²

Isaura Monica Souza ZANARDINI³

Resumo

Neste artigo, a proposta é discutir as orientações para a política de avaliação implementadas no Brasil a partir do neoliberalismo e da Reforma do Estado iniciada na década de 1990. Buscamos, com base na revisão de literatura, indicar que a proposição do Estado avaliador é marcada por interesses sociopolíticos articulados à necessidade de superação de um contexto de crise do capital. Indicamos, também, que a Reforma do Estado implementou uma determinada modernização da gestão na perspectiva gerencialista, o que resultou na descentralização, na busca da gestão vinculada a resultados e na mercantilização das principais áreas sociais, tendo como balizadoras deste processo as políticas de avaliação em larga escala.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Políticas educacionais. Reforma do Estado. Estado Avaliador.

¹ Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIOESTE. Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIOESTE. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3728-7733>. E-mail: thays_maier@hotmail.com

² Doutora em Educação. Docente do Colegiado do Curso de Pedagogia e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Cascavel. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4602-3027>. E-mail: simone.sandri@unioste.br

³ Doutora em Educação. Docente do Colegiado do Curso de Pedagogia e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Cascavel. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2226-3840>. E-mail: monicazan@uol.com.br

Neoliberalism and the evaluation state: considerations about its unfoldings in educational policies

Thays Trindade MAIER

Simone SANDRI

Isaura Monica Souza ZANARDINI

Abstract

In this article, we discuss the guidelines for evaluation policy implemented in Brazil from neoliberalism and the State Reform initiated in the 1990s. We seek, based on the literature review, to indicate that the proposition of the evaluating State is marked by sociopolitical interests articulated to the need to overcome a context of capital crisis. We also indicate that the State Reform implemented a determined modernization of management from the managerialist perspective, which resulted in decentralization, in the search for management linked to results and in the commercialization of the main social areas, having the large-scale evaluation policies as the cornerstones of this process.

Keywords: Neoliberalism. Educational Policies. State Reform. Evaluative State.

Neoliberalismo y estado evaluador: consideraciones sobre sus desarrollos en las políticas educativas

Thays Trindade MAIER

Simone SANDRI

Isaura Monica Souza ZANARDINI

Resumen

En este artículo, se discuten los principios de la política de evaluación implementada en Brasil a partir del neoliberalismo y de la Reforma del Estado iniciada en la década de 1990. Se busca, a partir de la revisión de la literatura, indicar que la propuesta del Estado evaluador está marcada por intereses sociopolíticos articulados a la necesidad de superar un contexto de crisis del capital. También se indica que la Reforma del Estado implementó una determinada modernización de la gestión en la perspectiva gerencialista, que se tradujo en la descentralización, en la búsqueda de una gestión vinculada a los resultados y en la mercantilización de las principales áreas sociales, teniendo como faro de este proceso las políticas de evaluación a gran escala.

Palabras clave: Políticas Educativas. Reforma del Estado. Estado Evaluador.

Introdução

A partir da década de 1990, no Brasil, ocorreram mudanças no direcionamento das políticas sociais, em especial na área educacional. Tais políticas passaram a ser implementadas com base nos princípios do neoliberalismo, o que exigiu, desse modo, a revisão do papel do Estado e de sua forma de regulação, resultando no chamado Estado Avaliador.

A concepção de Estado Avaliador é decorrente da centralidade da avaliação no processo de reforma administrativa do Estado (AFONSO, 2013), uma característica que se evidenciou, sobretudo após os anos de 1980, nas reformas estatais dos países do capitalismo central, especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra. Desde 1990, a reforma administrativa e a avaliação passaram a ser marcas da reforma do Estado brasileiro.

O debate sobre regulação engloba diferentes abordagens. Em nosso estudo, consideramos a noção de regulação como as ações do Estado para exercer o controle, o ajuste e a adequação (BARROSO, 2005), de acordo com a perspectiva da gestão gerencial. Discutir o caráter dessa forma de regulação e de avaliação e suas implicações sobre as políticas educacionais é, portanto, o propósito deste texto.

O principal encaminhamento metodológico adotado neste estudo foi a revisão bibliográfica. Selecionamos referências que pudessem contribuir para a análise da relação entre Estado e política de avaliação no contexto do neoliberalismo. O estudo dessas referências indicou a relação entre as noções de Estado avaliador e a regulação como fundamentos das políticas de avaliação.

Para exposição dessa análise, o texto está organizado em duas seções: na primeira, apresentamos as principais características do neoliberalismo e a necessidade de implementação de políticas sociais, embora restritas e focalizadas, para a reprodução da força de trabalho; na segunda, discutimos as características do Estado avaliador com relação ao seu papel regulador, em decorrência do neoliberalismo, assim como algumas de suas repercussões sobre a avaliação em larga escala.

Neoliberalismo e políticas sociais

A política neoliberal constituiu-se como uma “solução” viável à crise fiscal do Estado que estava em recessão em âmbito mundial e que buscava readequar-se ao crescimento da economia. Quando falamos em neoliberalismo, podemos entendê-lo como um conjunto particular de direcionamentos econômicos e programas políticos que começaram a emergir no cenário internacional a partir da década de 1970. Compreendemos que “[...] o essencial é caracterizar o neoliberalismo como um modelo hegemônico. Isto é, uma forma de dominação de classe adequada

às relações econômicas, sociais e ideologias contemporâneas.” (SADER, 1995, p. 146). Para Sader, os desdobramentos do neoliberalismo ocorrem nas relações, nos embates entre as classes, nos valores ideológicos e em um determinado modelo de Estado. Essa forma de dominação tem singularidades específicas no contexto atual da humanidade. Nesse modelo, há uma defesa, assim como no velho liberalismo⁴, do individualismo, fato que se pretende formalizar e tornar mais científico, buscando maior solidez na realidade histórica e social do mundo.

O avanço do capital ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, no sentido de favorecer as condições de proliferação dos ideais neoliberais como o individualismo, a livre circulação de mercadorias e a igualdade de oportunidades, manifestando-se como uma ideologia quase que universalmente hegemônica, como pontua Fiori (1997). Para esse autor, que “[...] novo liberalismo aparece como uma vitória ideológica que abre portas e legitima uma espécie de selvagem vingança do capital contra a política e contra os trabalhadores.” (FIORI, 1997, p. 205).

Esse sentido apregoadado pelo neoliberalismo vai em direção tanto à desregulamentação crescente do setor financeiro quanto à “globalização” econômica baseada no ponto de vista financeiro. Essa perspectiva financeira defende a desregulamentação como solução para o crescimento da economia e de sua capacidade de investimentos nos demais setores. Uma das alternativas propostas é a privatização, com intuito de abrir os mercados nacionais à economia mundial, diminuindo a atuação do Estado como provedor de políticas sociais em favor do mercado e suas variadas demandas.

Na medida em que o sistema capitalista se transforma e o seu movimento evidencia uma “solução” eminente aos problemas enfrentados pelo capital, o neoliberalismo se consolida como resultado próspero desse enfrentamento. O setor financeiro é considerado o ponto forte dessa eminência; desse modo, tem-se a intensificação da defesa de que o mercado e, não o Estado, deveria ser o propulsor do capital e de suas demandas.

As políticas neoliberais trouxeram em sua conjuntura recomendações advindas dos países de capitalismo central para os países do capitalismo periférico. Essas, por sua vez, demonstravam que, para solucionar a crise, precisariam reduzir gastos governamentais, abrir a economia para as

⁴ Segundo Fiori (1997), o velho liberalismo se caracteriza por três perspectivas principais: a primeira trata da defesa de “[...] o menos de Estado e política possível.” (FIORI, 1997, p. 202), buscando por meio, desse mecanismo, a despolitização total dos mercados, além da liberdade absoluta de circulação de capitais e de indivíduos; a segunda perspectiva proporciona a defesa intransigente do individualismo; terceira perspectiva defendida pelo é a igualdade nas condições de partida, o que, por sua vez, demonstraria as diferenças e as competências de cada indivíduo, gerando resultados distintos legítimos e necessários ao movimento do sistema capitalista.

Neoliberalismo e Estado avaliador: considerações sobre seus desdobramentos nas políticas educacionais importações, liberar a entrada do capital financeiro e desregulamentar a economia, ponto-chave de articulação entre as áreas (BATISTA, 1994).

Petras (1997) se refere a esse processo como uma transformação neoliberal ocorrida no sistema socioeconômico, político e ideológico da América Latina. Isso possibilitou que se vivenciasse um misto de sensações, como uma liberdade política e econômica, baseando-se em uma democracia liberal, na política, e no livre mercado, na economia. Foram observadas diferentes formas de sua implementação, tendo como base quatro metas: a estabilização, a privatização, a desregulamentação e a austeridade fiscal. Tais propósitos representam as ideias-chave das transformações defendidas pelos neoliberais, as quais se articulam com as diferentes áreas, sobretudo, as políticas sociais.

Na visão de Faleiros (1991), “[...] as políticas sociais são [...] formas e mecanismos de relação e articulação de processos políticos e econômicos.” (FALEIROS, 1991, p. 33). As políticas sociais, portanto, estão diretamente ligadas à produção e à reprodução da força de trabalho, pois atuam como reposição do desgaste da força de trabalho dos indivíduos e auxiliam na manutenção da sobrevivência do trabalhador.

As relações sociais são transpassadas pelas relações de produção e de reprodução do trabalho e do capital. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que o trabalhador produz mercadorias ou serviços, também elabora as suas condições de sobrevivência mediante o salário fixado. Nessa perspectiva,

As relações sociais de exploração são o fundamento da sociedade capitalista. O capital se valoriza através da exploração da força de trabalho que não recebe tudo o que produz. A acumulação de capital é este aumento incessante de riquezas, apropriadas por aqueles que possuem os meios de produção da riqueza (máquinas e instalações), ou seja, os capitalistas. (FALEIROS, 1991, p. 33).

A relação social de exploração é um condicionante do processo de acumulação do capital. Assim, a manutenção da vida do trabalhador e de sua força de trabalho é elemento essencial para que essa relação continue existindo. As questões coletivas e sociais do trabalho tornam-se pano de fundo para a garantia da expansão e da acumulação do capital, relacionando-se como chave para a sustentação do sistema capitalista como um todo. Nessa perspectiva, “[...] torna-se necessária, então, uma regulação geral da reprodução do trabalhador que se realiza através da intervenção do Estado.” (FALEIROS, 1991, p. 34).

A construção das relações sociais perpassa pelo processo de acumulação e de expansão capitalista, o qual é fruto das relações contraditórias entre as classes e entre a exploração e dominação

do capital. Isso resulta no enfrentamento de interesses que são materializados pela organização e pela mobilização de forças sociais em uma dada conjuntura histórica.

A organização das forças sociais ocorre pela formação de blocos de interesses articulados pela classe dominante, cujo objetivo é assegurar a estabilidade social, o controle e a regulação das relações sociais no sentido de manter o processo de acumulação e de expansão do capital. Diante dos interesses expostos, a organização do capital desenvolve-se a partir de articulações das relações entre capital e trabalho, com a intenção de reproduzir, incluir e excluir a mão de obra em meio ao processo produtivo. Por outro lado, existem as lutas sociais provenientes dos embates da realidade histórica, das disputas entre capital e trabalho e, inclusive, das batalhas no campo das políticas sociais.

Segundo Faleiros (1991), a estabilidade, o controle e a regulação das políticas sociais podem se realizar por meio de mecanismos constituídos na sociedade, sendo o Estado um dos principais. Nessa ótica,

O Estado organiza o poder e a economia num território determinado, pela mediação de instituições, aparatos ou aparelhos muito diversificados que compreendem a materialização do poder e da gestão econômica. O poder e a gestão do Estado, assim, representam ou aparecem como o interesse geral da nação ou da sociedade, mas se exercem pelo uso da lei (consenso e força) e de inúmeras mediações e organismos que constituem o governo. O governo compreende um conjunto coordenado de pessoas que controlam os cargos de decisão política e dão a direção principal ao Estado num momento determinado. (FALEIROS, 1991, p. 60).

O Estado, como representante de um determinado interesse, justifica-se por se apresentar como um árbitro, mas esse mecanismo de regulação deveria estabelecer um determinado equilíbrio para que a organização social tivesse vantagens e pudesse se expandir. O Estado, como um agente regulador, interfere também na esfera econômica, a fim de assegurar as vantagens e um mínimo de condições de funcionamento para que os segmentos econômicos da sociedade possam se reproduzir e se expandir. Faleiros (2009) demonstra isso ao afirmar que o Estado é o agente principal que atua pela sociedade civil, para que essa tenha acesso minimamente a uma proteção material individual.

Essa organização do poder e da economia intensifica o embate entre as classes sociais que estão em constante movimento histórico. O enfrentamento ocorre em defesa de teses e de propostas condizentes com o processo de acumulação do capital ou, em outra direção, para a ampliação dos direitos sociais. Nesse contexto, o neoliberalismo defendido pela classe dominante tem, em sua base, a proposta de “[...; o menos de Estado e de política possível.” (FIORI, 1997, p. 202).

Nesse processo, observa-se que o Estado, atuando como um “árbitro neutro”, tende a forçar as classes em combate a uma negociação, por meio de contratos sociais. Esses, por sua vez, possibilitam

Neoliberalismo e Estado avaliador: considerações sobre seus desdobramentos nas políticas educacionais que as partes em questão apresentem seus problemas e interesses, tendo em vista uma “conciliação” e uma possível solução de conflitos sociais, para que haja uma manutenção do mercado global na sociedade. Diante da negociação entre classes e Estado, surgem novas formas de contratos e de embates que convergem em reformulações no capital e em seus desdobramentos na produção de mercadorias e no trabalho propriamente dito.

O Estado, nesse caso,

[...] não é um árbitro neutro, nem um juiz do bem-estar dos cidadãos. Nem é um instrumento, uma ferramenta nas mãos das classes dominantes, para realizar seus interesses. O Estado é uma relação social. Neste sentido, o Estado é um campo de batalha, onde as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas. Se não se considera o Estado como resultado de um consenso social para evitar a “guerra de todos contra todos”, então é preciso situá-lo no contexto global da sociedade. O Estado é, ao mesmo tempo, lugar do poder político, um aparelho coercitivo e de integração, uma organização burocrática, uma instância de mediação das práticas sociais capazes de organizar o que aparece num determinado território como o interesse geral. (FALEIROS, 2009, p. 52).

Assim apresentado, o Estado mediatiza as relações sociais no sistema capitalista segundo a correlação de forças da sociedade civil nos mais diversos processos que ocorrem, além de predominar sua capacidade de orientar o conjunto dessa sociedade para a “resolução” de conflitos. Portanto, as relações sociais estabelecidas no processo de produção capitalista, em distintos momentos, demandam transformação ou reformulação. Para Alves (2007),

As constantes reformulações ocorridas no sistema capitalista convergem no processo de acumulação e expansão do capital. Essas reformulações tendem a demonstrar momentos históricos diferentes do processo de produção e de trabalho. A esse respeito, Alves destaca dois momentos: Primeiro, o processo de trabalho que se constitui com o modo de produção capitalista não se volta à produção de objetos que satisfaçam as necessidades humanas, valores de uso, mas sim a produção de valores e, mais especificamente, mais-valia. Segundo, no interior deste próprio processo de trabalho capitalista ocorrem mudanças significativas, por conta do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social, que alteram sua própria natureza intrínseca. (ALVES, 2007, p. 33).

Nas sociedades capitalistas avançadas, a regulação está sob o artifício da manutenção da acumulação do capital defendida pela burguesia, o que se evidencia no aumento da produtividade, do controle dos preços e da socialização dos custos sociais, estabelecidos por meio da intervenção do Estado. Assim, o Estado dispõe e gere recursos provenientes da acumulação, mantendo-se no processo de normatização do embate das forças sociais.

Nesse sentido, o grande motor de transformação do sistema capitalista foi, como tratou Fiori (1997), um "casamento vitorioso" entre uma desregulação crescente e uma globalização basicamente financeira. Esse "casamento" está atrelado intimamente ao processo de mudança material do capitalismo, e fazem parte dessas mudanças as políticas neoliberais condicionadas à retomada do crescimento econômico "equilibrado e saudável". Para que isso ocorresse de forma a existir uma sustentação diante de possíveis dificuldades, como a estagnação econômica e as transformações das políticas sociais, foi necessário mudar o discurso das reformas neoliberais. Na análise de Fiori (1997), há uma razão para que o discurso tenha sido modificado:

A nova razão é de que no mundo, agora globalizado do ponto de vista financeiro, uma economia nacional que não tenha uma moeda estável e um equilíbrio fiscal garantido e não tenha implementado o "tripé reformista" precisa de credibilidade indispensável junto aos novos "mandarins" do mundo, os mercados financeiros. E neste caso seriam passíveis de um sansão por parte destes mercados financeiros, o que obriga ou joga na corda, [...]. (FIORI, 1997, p. 210).

As políticas neoliberais trouxeram aos "países em desenvolvimento", como os da América Latina, uma série de recomendações, tais como: a redução de gastos governamentais, a diminuição dos impostos, a abertura econômica para importações, a liberação para entrada do capital estrangeiro, a privatização e a desregulamentação da economia. No Brasil, o neoliberalismo foi adotado de modo mais incisivo a partir dos dois governos consecutivos do presidente Fernando Henrique Cardoso (BATISTA, 1994), como ressaltado a seguir.

A reforma do Estado brasileiro: avaliação e regulação

Na década de 1990, as mudanças e as reformulações ocorridas em escala internacional chegaram ao cenário brasileiro, reformando mecanismos e instituições. As políticas neoliberais trouxeram em sua conjuntura recomendações advindas dos países de capitalismo central para os países periféricos ou em desenvolvimento. Essas, por sua vez, demonstravam que, para solucionar a crise, era necessário reduzir os gastos governamentais, promover a abertura econômica para as importações, liberar a entrada do capital financeiro e desregulamentar a economia, ponto-chave de articulação entre as áreas (BATISTA, 1994).

Assim, as constantes reformulações e mudanças ocorridas no capitalismo criaram um estágio de desenvolvimento para o sistema denominado globalização. A era da globalização foi, portanto, o resultado dos avanços tecnológicos que ocorreram no processo de produção e de trabalho, na

Neoliberalismo e Estado avaliador: considerações sobre seus desdobramentos nas políticas educacionais revolução nas informações, nos imperativos do mercado internacional e, principalmente, na lógica do capital.

A implementação do neoliberalismo latino-americano abrange uma série de mudanças que se sucederam nos últimos anos, considerando a estratégia exportadora unida ao capital externo e interno regulamentada em âmbito mundial. Partindo desse pressuposto, as reformulações e os direcionamentos da atualidade chegam às políticas sociais constituídas mediante as intenções neoliberais, também direcionando a questão educacional.

No Brasil, assim como nos demais países da América Latina, houve transformações na concepção e na atuação do Estado mediante as mudanças no sistema capitalista. Algumas dessas mudanças podem ser observadas em documentos oficiais que apresentam proposições para a solução da crise, os quais são utilizados fortemente como base para as reformas propostas pelo Estado. Um dos principais documentos que se ocupa da tarefa de traduzir os encaminhamentos do processo de reformulação é o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (MARE), elaborado em 1995 (BRASIL, 1995).

A Reforma do Estado brasileiro, dos anos de 1990, abarca preceitos de regulação e de descentralização, buscando conciliar os vários setores do país com os interesses da economia de mercado e suas demandas. Esse plano buscou, segundo seus defensores, criar condições para uma reformulação e reconstrução da administração pública do país, fundamentada no moderno e racional, em conceitos atuais da administração, como a lógica da eficiência, a fim de controlar os resultados e dar ênfase às ideias de qualidade, de produtividade do serviço público e de profissionalização.

Observamos, no excerto a seguir, algumas metas pretendidas nesse processo de mudança econômica e política:

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (BRASIL, 1995, p. 13).

Os serviços relacionados à saúde e à educação, tidos como essenciais, são necessários para que se garanta, mesmo que minimamente, a reprodução do trabalhador e de sua força de trabalho, de modo que a relação entre capital e Estado continue existindo, uma vez que ela sustenta o sistema capitalista e o auxilia em sua expansão. Esse processo de transformação do papel do Estado tem efetividade na implementação de reformas por meio da regulação da economia, mediada pelas relações entre Estado e políticas sociais, por exemplo, as políticas para a educação.

As mudanças em escala mundial decorrentes do ideário neoliberal, após a década de 1990, auxiliaram na definição dos indicadores que dariam sustentação às condições de transformação da concepção de Estado e de seu papel no desenvolvimento do país. Sua relação com a educação deve ser compreendida por meio das reformas educativas propostas a partir dos anos de 1990, as quais são entendidas como uma solução ou resolução dos problemas enfrentados pelo Estado, acentuados pela crise fiscal desse período. Nesse movimento é que se configura o Estado Avaliador como uma alternativa de mudança na crise instaurada acerca do caráter e papel do Estado, passando de promotor do desenvolvimento para incentivador e regulador.

O Estado Avaliador se fundamenta na perspectiva da gestão gerencial, adotando, desse modo, para a administração pública, a teoria de administração de viés privado. Tal orientação pressupõe a redução de custos como justificativa para aumentar os “[...] valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e no desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.” (BRASIL, 1995, p. 16).

Nesse contexto, a reformulação do Estado, tendo como referência o *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* proposto por Bresser Pereira durante o governo Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1995), com a introdução dos conceitos de controle, de regulação, de eficiência e de qualidade, buscou subsídios em diretrizes de âmbito internacional para inserir o Brasil na era da globalização.

De acordo com o Plano Diretor, a redefinição do Estado emergiu como forma de responder à crise, evidenciando a necessidade imperiosa de reduzir custos sob o argumento de aumentar a qualidade dos serviços com base nos “[...] valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e no desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.” (BRASIL, 1995, p. 16).

Desse modo, observamos, no Plano Diretor, que alguns critérios utilizados pela perspectiva gerencial de administração e pelo Estado Avaliador enfatizam a descentralização de funções e decisões. Para isso, segundo o documento analisado, a gestão gerencial exige a flexibilização e a horizontalização de estruturas, tendo em vista alinhar a avaliação sistemática às práticas da sociedade,

Neoliberalismo e Estado avaliador: considerações sobre seus desdobramentos nas políticas educacionais utilizando-se de mecanismos incorporados à avaliação, tais como a recompensa pelo desempenho, o controle por meio dos resultados e a competição administrada (BRASIL, 1995).

O documento proposto por Bresser Pereira explicita o que seria essa administração:

A administração pública gerencial constitui um avanço e até certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (BRASIL, 1995, p. 17).

Ao analisarmos o contexto das reformas, é importante compreender que elas ocorrem de forma geral em aspectos macroestruturais, produzindo, desse modo, relevantes estratégias e encaminhamentos, articulando e implementando-as em questões de base da sociedade, como a gestão do Estado e as políticas educacionais. Tais estratégias estão fortemente interligadas com o processo de acumulação e de expansão do capital, conforme mencionado anteriormente.

Outro aspecto importante que consideramos necessário compreender, principalmente porque se intensificou em escala mundial a partir dos anos de 1990, são as proposições do Banco Mundial para a Reforma do Estado. Para esse organismo internacional, o Estado se constitui como um agente fundamental para as mudanças nos processos sociais e econômicos, assim como o princípio norteador da organização e funcionamento do sistema capitalista. Na perspectiva apresentada pelo Banco Mundial, os países teriam que se integrar à chamada globalização para receber um apoio decisivo, para tomar seu lugar dentro do sistema e para elevar a renda do país.

Tal apoio teve impacto direto no Plano Diretor e nas estratégias propostas para realizar as reformas, ditas como necessárias ao Brasil, como expõe o documento no que diz respeito ao novo papel do Estado no cenário da globalização:

Dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais. Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas

MAIER; SANDRI; ZANARDINI e efetivas, e que seus serviços - tanto os exclusivos, que funcionam diretamente sob seu comando, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não-estatais - operem muito mais eficientemente. Reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais”. (BRASIL, 1995, p. 44).

A suposta redução das desigualdades sociais decorreria do campo da reforma fiscal, na qual haveria um controle na administração de recursos estatais, a exemplo dos recursos tributários, nos gastos sociais, nas privatizações e na diminuição do desequilíbrio fiscal, tentando buscar essa efetivação em uma relação cada vez maior com o setor privado. Xavier e Deitos (2006) indicam que esse movimento existente dá-se pela contradição:

[...] uma sociedade capitalista, e seu Estado político de afirmação permanente, jamais poderiam universalizar as políticas sociais, se as entendermos como expressão de contradições inerentes à ordem social estabelecida. Nessa ótica, a universalização das políticas sociais seria o caminho da própria dissolução do Estado capitalista e das determinações materiais que o sustentam, ancoradas na acumulação e reprodução capitalista. A política social não poderia mais existir como tal, pois, tal como é concebida, é parte constituinte da própria contradição a que o Estado capitalista submete as classes dominadas na repartição social dos bens produzidos e do acesso ao entendimento das necessidades que se revelam num embate contraditório e permanente. (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 69).

Na primeira seção deste artigo, localizamos o Estado como um instrumento para assegurar e estabilizar o crescimento sustentado pela economia, no âmbito da globalização, com encaminhamentos obrigatórios a serem cumpridos em favor da suposta correção das desigualdades. De acordo com o modelo da administração pública gerencial, o Estado Avaliador pressupõe que deve financiar os resultados e não os recursos ou a sua distribuição; esses, portanto, passam a ser os parâmetros para os resultados. Para que isso ocorra, o Estado deve adotar e implementar estratégias de participação, de avaliação e aferição de rendimentos e de desempenho, que devem ser explicitados em forma de *rankings*.

Esse Estado regulador e gerencial passa a dar ênfase ao controle dos resultados. Com relação ao campo da educação, isso culminou nas chamadas avaliações em larga escala. Nessa relação entre reforma do Estado e a centralidade das políticas de avaliação, localizamos, portanto, a tese sobre o Estado Avaliador. Identificamos, também, que a noção de avaliação, materializada nas políticas

Neoliberalismo e Estado avaliador: considerações sobre seus desdobramentos nas políticas educacionais educacionais, como no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), desde sua origem, esteve atrelada à perspectiva de regulação, isto é, de controle, de ajuste e de adequação da educação à lógica privada de administração do Estado, a gestão gerencial.

Para Souza e Oliveira (2003), a avaliação como instrumento de gestão educacional tem como finalidade o controle de resultados por parte do Estado, compreendendo ações como o “[...] estabelecimento de parâmetros para a comparação e classificação de desempenho, estímulo por meio de premiação, possibilidade de controle público do desempenho do sistema escolar.” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 881).

As reformas educacionais implementadas a partir dos anos 1990 buscavam, desse modo, justificar a “[...] política avaliativa como mecanismo de controle social por meio da valorização dos resultados enquanto fins em si mesmos. O artifício político que a respalda pode ser detectado na proposição e importância creditada ao processo de descentralização.” (ZANARDINI, 2008, p. 97).

A descentralização da educação (re)configurou-se de diferentes formas, sendo que, ao repassar a administração da educação

[...] às organizações sociais, esta fica sob seu controle na medida em que, nos chamados contratos de gestão formalizados com as organizações sociais, estão previstos o controle de resultados e os indicadores de desempenho, marcas características da chamada competição administrada ou dos espaços de “quase-mercado”. O “quase mercado educacional” é uma iniciativa de disseminação de formas de gestão ancoradas na lógica do mercado pela introdução de concepções privadas de gestão. [...] A avaliação educacional se constituiu, portanto, como uma das estratégias de implementação de políticas públicas. (ZANARDINI, 2008, p. 99-100).

Em contraposição à argumentação dos defensores do neoliberalismo, Deitos (2011), ao analisar as proposições do Banco Mundial e a sua relação de construção e de implementação das reformas no Brasil, observa que “[...] no campo da proposição e da avaliação das políticas sociais a política educacional aparece em destaque como estratégia para a redução da pobreza e da desigualdade nos propósitos apresentados pelo Banco Mundial.” (DEITOS, 2011, p. 137).

As políticas sociais tornaram-se fragmentadas em ações focais para abrandar os efeitos das políticas neoliberais sem alterar de forma concreta a estrutura da sociedade. Nessa perspectiva, dá-se ênfase aos processos de avaliação e de divulgação dos resultados delimitados pela mercantilização

do campo educacional, no qual a educação e seus processos pedagógicos são desenvolvidos com base nas competências⁵.

Assim, a educação e a lógica da formação por competências aparecem como um mecanismo para impulsionar e compensar as mudanças estruturais que ocorrem desde os anos 1990, com base em uma perspectiva que busca adequar o indivíduo aos processos de mudanças do mundo do trabalho e dos meios de produção. No processo de conservação da estrutura social pretendido, a educação incorpora as demandas do processo de reestruturação produtiva⁶, objetivando a formação de um indivíduo com competências e habilidades necessárias para inseri-lo ou ajustá-lo às exigências provenientes do modo de produção vigente. Dessa forma, as políticas educacionais, a partir dos anos de 1990, passaram a atender às necessidades da sociedade capitalista para formação de um “novo homem”.

A reestruturação produtiva, base econômica para o processo de reformulação do Estado, sob a perspectiva de controle dos resultados e de uma determinada formação do trabalhador a partir da noção de competências, envolve, na visão de Alves (2007):

[...] inovações sociais interiores e inovações exteriores à produção capitalista, [...] nas inovações interiores à produção capitalista, destacando as inovações organizacionais (o toyotismo é, a princípio, uma inovação organizacional); as inovações tecnológicas (as novas tecnologias microeletrônicas de produção e as novas tecnologias telemáticas, informacionais e em rede); e as inovações sócio-metabólicas (um aspecto do processo de reestruturação produtiva pouco destacado pela sociologia do trabalho, mas que, com o toyotismo e sua ânsia pela “captura” da subjetividade, tende a assumir uma dimensão crucial). As inovações exteriores à produção capitalista, que não iremos tratar neste livro, mas que são importantes elementos compositivos da “totalidade concreta” do novo complexo de reestruturação produtiva são as inovações econômicas e geo-econômicas (a macroeconomia neoliberal e os novos territórios e espaços do mercado mundial); as inovações político-institucionais (as formas do Estado neoliberal) e as inovações culturais (o pós-modernismo). (ALVES, 2007, p. 156-157).

O projeto de sociedade em construção tem por objetivo delinear um determinado crescimento econômico. Segundo Branco (2009), “[...] a consecução deste objetivo passa, necessariamente, por um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na “questão social”, principalmente no tocante a redução da incerteza inerente às economias capitalistas [...]” (BRANCO, 2009, p. 75) e ao controle dos resultados. Isso tem grande relevância na função e NO papel do Estado, que defende

⁵ Segundo Ramos (2001), podemos definir o termo competência como “[...] o conjunto de saberes e capacidades profissionais incorporadas por meio da formação e da experiência, somados a capacidades de integrá-los, utilizá-los e transferi-los em diferentes situações profissionais.” (RAMOS, 2001, p. 79).

⁶ Denominada também de acumulação flexível (HARVEY, 2002) e toyotismo (GOUNET, 2002).

Neoliberalismo e Estado avaliador: considerações sobre seus desdobramentos nas políticas educacionais a construção da sociedade baseada em uma economia de mercado a ele correlacionada, sendo um mecanismo político provedor de ações para que o capital consiga investir e se expandir.

Portanto, o Estado constitui-se como mecanismo complementar ao mercado, direcionando suas ações para garantir ao capital aspectos legais que resultem em sua expansão e acumulação, propiciadas pela exploração das classes subalternas. Podemos observar que essas mudanças ocorridas no processo de produção capitalista são utilizadas para corrigir algum “detalhe” que está fora do que foi estabelecido, ajustando aspectos da economia e das políticas sociais, mas não transformando substancialmente a estrutura, a fim de manter intactas as determinações sociais e estruturais em conformidade com as exigências advindas dos mercados.

Nesse processo de corrigir elementos pontuais do sistema capitalista para sua manutenção, a exploração das classes subalternas tem papel fundamental para que isso ocorra ou não, conforme expusemos na primeira seção deste trabalho. No sistema capitalista, há no movimento histórico, uma contradição resultante dos conflitos gerados pelo processo de acumulação e de expansão do capital. O mesmo Estado que prega ser o mínimo provedor implementa as reformas estruturais necessárias para a garantia do livre mercado. O Estado passa a intervir centrando-se em funções regulatórias. As ações e as políticas sociais, desse modo, são focalizadas trazendo em seu bojo a concepção de sujeito como um cliente, como se fosse o consumidor de bens e serviços públicos.

A partir desses pressupostos, ocorre uma reorientação no processo de descentralização por parte do Estado em seu sentido provedor, passando para os cidadãos o poder de escolha, já que nesse momento são consumidores de uma determinada “mercadoria”, as políticas sociais. No caso da educação, por meio da avaliação do desempenho escolar, o Estado Avaliador exerce o poder de regulação no sentido mencionado por Barroso (2005), isto é, a regulação com base no tripé do controle, do ajuste e da adequação. Por intermédio das políticas de avaliação e de seus ranqueamentos, o Estado Avaliador promove a competição entre escolas e indivíduos, como uma espécie de mecanismo de “controle a distância”, pois, sem o olhar direto do supervisor (o Estado), o processo competitivo entre escolas e indivíduos passou a ser uma estratégia eficiente de regulação estatal no campo da educação escolar.

As proposições para as políticas de avaliação em larga escala, tendo em vista a verificação e a mensuração dos problemas nos sistemas de ensino, resultaram na introdução de novas técnicas e modelos de sistemas de ensino, de currículo, de financiamento e de avaliação. Para tanto, observamos que a redefinição do papel do Estado em escala mundial tem uma ênfase maior na caracterização das

MAIER; SANDRI; ZANARDINI
avaliações educacionais em grande escala, com o intuito de definir padrões diante das novas organizações mundiais (SOUSA; OLIVEIRA, 2003).

A expressão Estado Avaliador, no sentido indicado por Afonso (2013), sintetiza a tendência mundial, desencadeada a partir dos anos de 1980, em atrelar a reforma administrativa do Estado à avaliação. Para esse autor, o Estado Avaliador se desenvolve a partir de três fases: na primeira fase, anos 1980-1990, tem-se o processo inicial da reforma do Estado atrelada à emergência e ao incremento das avaliações externas nacionais em larga escala; na segunda fase, nos anos 1990-2000, ocorrem diversificações e maiores incidências das avaliações nacionais. Nesse caso, as agências internacionais de avaliação recebem mais destaque, em especial, ao estabelecerem comparativos e *rankings* entre os países, como é o caso do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA); a terceira fase, denominada “Pós-Estado-avaliador (antevisão com base em alguns indicadores)”, faz parte de uma hipótese levantada por Afonso (2013) com base na diversificação da lógica neoliberal e na ênfase da privatização, da mercadorização e da mercantilização da educação.

A análise produzida por esse pesquisador nos provoca, metodologicamente e teoricamente, a observar o Estado brasileiro e a identificar as marcas dessas três fases. Se tomarmos a classificação feita por Afonso (2013) e a discussão traçada neste texto, identificamos a primeira e a segunda fases do Estado Avaliador, sendo que a terceira também está em evidência no Brasil.

Diante dos elementos desenvolvidos por Afonso (2013), indicamos o forte avanço, no Brasil, de uma perspectiva de Estado que não abandona o seu caráter avaliador, uma vez que continua a aprofundar as políticas de avaliação como mecanismo de controle, de ajuste e de adequação (regulação), mas que aprofunda suas ações no sentido de promover a privatização e a mercantilização da educação.

Nesse sentido, Mézáros (2007) chama a atenção para o fato de que “[...] o impacto da incorrigível lógica do capital sobre a educação tem sido grande ao longo do desenvolvimento do sistema [do capital].” (MÉZÁROS, 2007, p. 201). Portanto, essa reestruturação provocada pelos aportes do capital indica que a educação escolar em escala mundial é uma ferramenta necessária ao sistema capitalista para legitimar o pensamento dominante.

A relação entre capital e Estado na reprodução e na expansão do sistema capitalista, no entanto, está interligada às mediações realizadas por outras relações sociais, como é o caso da educação escolar, das relações familiares e do processo de trabalho.

Neoliberalismo e Estado avaliador: considerações sobre seus desdobramentos nas políticas educacionais

No Brasil, observamos que as políticas de avaliação são mecanismos de regulação de uma determinada “qualidade” da educação. Os resultados dessas avaliações, muitas vezes, são divulgados como provas da ineficiência da escola pública. Sob a lógica da gestão gerencial, a eficiência é medida pelo número de estudantes com “bons resultados” nas avaliações; como ela não foi atingida com a utilização dos recursos públicos, a alternativa estaria na privatização da educação pública. Desse modo, o Estado Avaliador brasileiro atravessa intensamente as três fases indicadas por Afonso (2013), ou ainda, o Estado brasileiro regula para justificar a privatização dos serviços prestados pelas políticas sociais.

Considerações Finais

O Estado Avaliador constitui-se com base no processo de avaliação, de regulação e de controle das suas políticas. No caso da educação, desenvolveu-se, no Brasil, a partir dos anos de 1990, um sistema de avaliação em larga escala vinculado ao ranqueamento das redes de ensino e à crescente necessidade de aferição dos conhecimentos relacionados a qualificar o desempenho acadêmico dos estudantes.

Essa perspectiva de gestão, ancorada na avaliação de resultados, no que diz respeito às políticas educacionais, incorpora as demandas do processo de reestruturação produtiva e, desse modo, intensifica modelos educacionais que valorizaram a formação aligeirada, pragmática e classificatória em consonância com a precarização dos postos de trabalho.

Ao avaliar os estudantes formados com base nesses modelos educacionais, constatam-se as denominadas “defasagens de aprendizagem”. Todavia, sob a ótica do neoliberalismo, conforme analisamos no início do texto, a responsabilidade pelo conhecimento “defasado” recai no indivíduo. No entanto, consideramos que as avaliações em larga escala, ao apontarem os resultados classificatórios entre escolas e estudantes, revelam o seu alinhamento com as políticas curriculares (formação pragmática e aligeirada) e o financiamento para educação pública. Essas políticas (currículo e financiamento), que se materializam no processo de gestão escolar, contribuem para a constatação do óbvio, pois, ao avaliar pontualmente os estudantes, as avaliações em larga escala revelam os resultados da aplicação do modelo de gestão gerencial no âmbito do Estado.

A gestão gerencial, sob um modelo de Estado avaliador, constata os resultados já esperados, o “fracasso” das escolas e dos indivíduos. Esse desempenho é anunciado como ineficiência da utilização dos recursos públicos e como justificativa para o avanço da privatização e da mercantilização da educação. Isso nos leva a perceber evidências da comprovação da hipótese

levantada por Afonso (2013), isto é, de que a terceira fase do Estado avaliador é a da privatização, ou ainda, avaliar para mercantilizar a educação pública.

Referências

- AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, [s.l.], v. 18, n. 53, p. 267-284, abr.-jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n53/02.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2019.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, especial – out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/TVLjsSNcwyChwwYkxtGX7YD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2019.
- ALVES, Giovanni. **Dimensões da Reestruturação Produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2. ed. Londrina: Práxis; Bauru: Canal 6, 2007.
- ANDERSON, Perry. Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (orgs.). **Balanço do neoliberalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 2 ed. São Paulo: Peres, 1994.
- BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 71-91, 2009. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/132>. Acesso em: 24 ago. 2019.
- BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: DF: CRE, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.
- DEITOS, Roberto Antonio. A Função Social da Escola: das políticas públicas às práticas pedagógicas. In: CHAVES, Marta; SETOGUTI, Ruth Izumi; VOLSI, Maria Eunice França. (orgs.). **Estado, Organismos Internacionais e Políticas Sociais no Brasil**. Maringá-PR, Eduem, 2011, p. 111-150.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**: as funções da previdência e assistência sociais. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- FIORI, José Luís. Neoliberalismo e políticas públicas. In: FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.
- GOUNET, Thomas. **Fordismo e Toyotismo na civilização do automóvel**. São Paulo: Boitempo: 2002.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 11. ed. Loyola: São Paulo, 2002.
- MÉSZÁROS, István. **O Desafio e o Fardo do Tempo Histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.

Neoliberalismo e Estado avaliador: considerações sobre seus desdobramentos nas políticas educacionais

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. *In*: RAMPINELLI, Waldir José; OURIQUES, Nildo Domingos (orgs.). **No fio da navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997, p. 15-38.

RAMOS, Marise Nogueira. **A pedagogia das competências**: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2001.

SOUZA S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Qz7TkWG9XWK4kKSHZqzvZBc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2018.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado; DEITOS, Roberto Antonio. Estado e política educacional no Brasil. *In*: DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria (orgs.). **Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais**. 1. ed. Cascavel-PR: Edunioeste, 2006, p. 123-174.

ZANARDINI, João Batista. **Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.



Os direitos de licenciamento utilizados pela revista Educação em Foco é a licença *Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International* (CC BY-NC-SA 4.0)

Recebido em: 30/06/2021
Aprovado em: 31/08/2022