

Avaliação em larga escala: uma contribuição da organização docente



Daianny Madalena Costa

Doutora em Educação pela Universidade do Vale do Rio
dos Sinos

Avaliação em larga escala: uma contribuição da organização docente

RESUMO:

A finalidade deste artigo é analisar o Sistema de Avaliação da Educação Básica empreendido a partir de 1990 no Brasil. O desenvolvimento do trabalho levou em conta a formação da organização docente e o mapeamento de suas principais lutas em direção à escola pública, democrática e popular. Este estudo, assim, perspectivou-se na triangulação entre as metodologias qualitativa, dialética e comparatista. A partir das análises realizadas, concluiu-se que as grandes transformações na direção de uma educação para a cidadania, a democracia e a emancipação precisam da participação efetiva dos trabalhadores nela envolvidos.

Palavras-chave: Avaliação em larga escala, Organização docente, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

ABSTRACT:

The purpose of this article is to analyze the system of Basic Education Assessment undertaken since 1990 in Brazil. The development work took into account the organization teacher training and mapping of its major struggles towards public schools, democratic and popular. This study thus had the perspective on the triangulation between qualitative methodologies, and dialectic comparatist. From the analyses, it was concluded that the major changes in the direction of an education for citizenship, democracy and emancipation require the effective participation of workers involved.

Keywords: Evaluation in large scale, teaching organization, National Confederation of Workers in Education(CNTE)

Avaliação da Educação Básica

Dada a sua amplitude, os sistemas de avaliação são designados por estandardizados ou em larga escala e se materializaram, em muitos países da América Latina, na década de 1980, quando passaram a cumprir a tarefa de divulgar para a sociedade civil os níveis de desenvolvimento e qualidade da educação. Marcela Gajardo e Jeffrey Puryear (apud BONEMY, 1997), co-diretoras do PREAL - Programa de Promoção da Reforma Educativa na América e no Caribe -, expõem que, por meio dos instrumentos de avaliação, foi possível informar aos pais, professores, empresários e demais atores sociais a situação atual da educação escolar, bem como onde se encontram as melhores instituições de ensino.

Baseado no princípio da publicização, é possível que se incremente a qualidade educacional. Assim, quanto mais a comunidade conhecer a efetiva produção escolar, mais poderá se comprometer com sua melhoria, contribuindo para a aprendizagem de seus conteúdos. Porém, o momento histórico em que essa política foi moldada contou com um forte apelo da lógica neoliberal, que preconizava, entre diversos princípios, a deterioração do estado e o fomento das privatizações (APPLE, 1999). Dessa forma, os resultados provenientes da avaliação em larga escala colaboraram para o desgaste da escola pública, ou seja, de certa maneira, os indicadores oriundos após a finalização desse processo avaliativo, ofereceu um conjunto de elementos que aferiam a “incapacidade” da escola pública, que não cumpria seu clássico ideal: de ensinar a ler e a escrever. A partir desse entendimento, é possível justificar a inoperância da escola – leia-se estado - e sua necessária privatização.

Melo (2004), ao analisar o Relatório Mundial de 1997, verificou que a importância das avaliações em larga escala era a de fomentar e imprimir o estímulo à competição entre os serviços de educação escolar. Assim, avaliar a educação básica, teria a intenção de ranquear, medir para concorrer, para rivalizar.

A ideia trazida neste artigo é a de considerar esse tipo de avaliação, para que, diante de suas possibilidades, as tensões e as contradições que a envolvem e a articulam, possa-se refletir sobre outras viabilidades, entre elas, a da participação docente.

O estudo feito por Bonamino (2002) contribuiu com a compreensão das políticas de avaliação em larga escala iniciadas nos países industrializados (Estados Unidos, Grã-Bretanha e França), que protagonizaram o desenvolvimento de *surveys* educacionais empregados por essas avaliações, no apogeu do Estado de Bem-Estar social vivido no pós-guerra.

Balizados por essa tensão processual é que Franco, Bonamino e Bressa (2004) analisam o sistema de avaliação atual e o propõem não como um

método de aferição, mas como uma relação complexa de diversos construtos, diferenciando, posteriormente, “medidas cognitivas e medidas contextuais” (p. 49). Assim, ele se apresenta em sintonia com a política educacional, sendo uma dimensão importante na direção da qualificação do sistema de ensino.

A opção brasileira

Os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB – permitiriam às secretarias municipais e estaduais, bem como aos gestores escolares, acompanhar o ensino ministrado nas escolas, favorecendo, com isso, a definição de ações voltadas para a correção das distorções identificadas e para o aperfeiçoamento das práticas educativas. Nesse sentido, os órgãos mantenedores teriam possibilidade de definir ações para sanar as distorções e as debilidades apresentadas e de direcionar seus recursos técnicos e financeiros para áreas prioritárias, visando à qualidade da educação escolar e à redução das desigualdades existentes. Assim, o SAEB tem a difícil tarefa de medir a qualidade da educação brasileira e de criar um conjunto de condições que pressupõem melhorar determinados parâmetros (BAUER; SILVA, 2005).

Criado em 1990, esse sistema de avaliação foi um ato do governo federal brasileiro, desenvolvido pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica – DAEB –, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP –, autarquia do Ministério da Educação. Seu sentido seria o de coletar dados sobre o desempenho dos alunos e demais informações sobre as escolas, professores e diretores das redes educacionais públicas e privadas de todo o Brasil.

Nesse ano, as provas aplicadas, em âmbito nacional, apenas na rede pública do Ensino Fundamental, avaliaram a 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries¹, em três áreas: Língua Portuguesa (com foco na leitura), Matemática (com foco na resolução de problemas) e Ciências². Vale ressaltar que a avaliação de 1993 foi realizada da mesma forma.

A partir de 1995, a preocupação com a comparabilidade dos dados foi incorporada aos procedimentos. Uma das mudanças na metodologia foi a concentração das avaliações ao final de cada ciclo de estudos, ou seja, na 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e na 3ª série do Ensino Médio. Novas técnicas de construção e análise de itens passaram a ser utilizadas, incorporando a Teoria de Resposta ao Item (TRI) e o modelo de Amostragem Matricial.

Do ponto de vista operacional, da execução inicial, realizada de forma direta pelo Ministério até 1995, partiu-se para a execução por intermédio de entidade externa, contratada por meio de licitação específica para essa finalidade. A abrangência da avaliação, então, foi ampliada: expandiu-se a

1. Somente em 2006 será utilizada a nomenclatura de “ano” escolar, após a promulgação da Lei 11.274/06, como veremos adiante.

2. Todas as informações sobre o SAEB foram coletadas no site do INEP, disponível em <<http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default.asp>>.

aplicação para todas as redes de ensino – pública (federal, estadual e municipal) e particular – e incorporou-se o Ensino Médio. Assim, pela primeira vez, foi alcançada a cobertura nacional, já que todas as unidades da federação participaram dos levantamentos, ainda que de forma amostral. Nesse momento, a preocupação central era de que a avaliação em larga escala gerasse informações necessárias para melhorar a educação brasileira em detrimento de um mero programa de testagem (LAPOINTE, 1995)³.

Mantidas todas as modificações realizadas no ciclo anterior, em 1997 foram mobilizados, pelo cômputo do Ministério da Educação, 167.196 alunos de 1.933 escolas públicas e particulares, 18.077 funções docentes (professores) e 1.933 diretores em todo o país. Esse ciclo de avaliação envolveu estudantes da 4ª e da 8ª série do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, a partir de uma amostra representativa de alunos dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, no período de 27 a 31 de outubro.

No caso do Ensino Fundamental foram aplicadas provas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. No Ensino Médio, os estudantes responderam a questões de Língua Portuguesa, Matemática, Física, Química e Biologia.

Ainda no ciclo de 1997, foram excluídas das investigações as escolas federais, por serem em número muito reduzido, as escolas rurais da região Norte, pela dificuldade de acesso, e as turmas multisseriadas, pela dificuldade de aplicação das provas.

Nesse ano, a inovação trazida e incorporada ao SAEB foram as Matrizes de Referência e o início da constituição do Banco Nacional de Itens, possibilitando ao MEC/INEP ter um conjunto de instrumentos “calibrados” e “validados” que seriam utilizados na construção das questões nos outros anos (BAUER; SILVA, 2005).

A Matriz de Referência, que dispõe sobre as orientações que normatizam a elaboração do teor dos testes, foi composta por meio de uma consulta às propostas curriculares dos estados brasileiros, alcançando-se uma síntese do que havia de comum entre elas somando-se aos Parâmetros Nacionais Curriculares.

Em seguida, foram incorporadas análises de professores e especialistas nas áreas do conhecimento avaliadas pelo SAEB. A partir dessas discussões, foi feita a opção teórica por uma proposta curricular que atendesse à exigência de aferir as competências cognitivas e as habilidades que seriam desenvolvidas em sala de aula e aprendidas pelos estudantes ao longo do processo.

Para a elaboração dessas matrizes, optou-se pela definição de descritores. Estes, por sua vez, traduzem uma associação entre os conteúdos curriculares e as operações mentais desenvolvidas pelos alunos. Assim, cada

3. Archier E. Lapointe era Diretor Executivo do “Educational Testing Service”, CAEP, EUA, quando proferiu a palestra no Seminário Internacional de Avaliação da Educação, intitulado *Avaliação Educacional, a hora de fazer*, promovido pelo Ministério de Educação e pela Fundação Cesgranrio, no Rio de Janeiro, em outubro de 1995, sob coordenação da professora Maria Helena Guimarães Castro, Secretária de Avaliação e Informação Educacional do MEC.

descriptor dá origem a diferentes itens e, a partir das respostas dadas a eles, o INEP verifica o que os alunos sabem e conseguem fazer com os conhecimentos adquiridos.

Sobre o tripé – Teoria da Resposta ao Item, Matrizes de Referência e Descritores – as provas serão formatadas (em questões fechadas, de múltipla escolha). Ao todo, são aplicados 169 itens em cada série e disciplina, de forma a cobrir toda a Matriz de Referência. Esse conjunto é dividido em 13 blocos compostos por 13 itens cada um. Os conjuntos são agrupados, então, de três em três, formando 26 cadernos diferentes de provas. Assim, apesar de se estar avaliando um amplo escopo de conteúdos, cada aluno responde a apenas 39 questões.

Em 1999, foi introduzida a utilização de uma técnica denominada Números Aleatórios Permanentes que se destinaram à garantia da eficiência na estimação de quantidades populacionais, em pesquisas realizadas periodicamente sobre uma população que evolui ao longo do tempo. Em outras palavras, serve para prever que a cada realização do SAEB ocorra a repetição de algumas escolas (sem escolha específica), mantendo-se a qualidade dos resultados para os estratos de interesse.

Para o INEP, o uso dessa técnica promoveria a redução de custos relativos à coleta de dados, ampliando a perspectiva de produção de estudos com enfoque longitudinal. Ela também reforçou a lógica do SAEB enquanto instrumento voltado para a formulação, reformulação e o monitoramento de políticas educacionais.

Em 2001, os questionários contextuais tiveram como intenção, – corroborarem com o que os alunos aprenderam – e investigar sua origem social –, a evolução da qualidade da escolarização e os fatores escolares que pudessem promover a eficácia e equidade na educação brasileira. Esse quadro possibilitaria a construção de ações posteriores, já que resultam em informações sobre os alunos, professores, diretores, turma e as escolas do sistema (FRANCO et al).

Com a perspectiva de capturar com mais precisão os fenômenos educacionais afetados por intervenções de toda ordem, o SAEB 2003 incorporou novos focos de interesse. Algumas variáveis introduzidas nos questionários contextuais permitiram agregar outras informações, que aprofundaram alguns aspectos sobre a população pesquisada e, em certa medida, de que forma eles interferem ou não na aprendizagem, como, por exemplo, dados sobre os beneficiários do programa Bolsa-Escola e sobre a violência nas escolas.

Em 2005, o sistema foi modificado mais uma vez. Mantidos todos os seus objetivos e sua metodologia, o SAEB foi dividido em dois processos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), dispostas pela Portaria Ministerial

n.º 931, de 21 de março de 2005. Pela tradição foi mantido o nome SAEB nas publicações, materiais de divulgação e aplicação do exame amostral.

A ANEB continua sendo realizada por amostragem em larga escala nas redes de ensino (públicas e particulares) em todas as unidades federativas e tem como foco as gestões dos sistemas educacionais. Seu objetivo principal é avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. Portanto, o MEC pretende que a avaliação seja um instrumento capaz de subsidiar órgãos gestores da educação para a formulação de políticas públicas que garantam as dimensões já mencionadas.

A ANRESC (mais conhecida como Prova Brasil) destina-se às escolas públicas do ensino básico e ocorre bianualmente, sendo aplicada aos alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (5º e 9º anos conforme a Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006), por meio de exame de proficiência em Matemática e Língua Portuguesa. Tem como objetivos contribuir cada vez mais para uma cultura avaliativa no ambiente escolar e avaliar cada unidade escolar para que a comunidade educativa conheça seus resultados globais e seus índices de qualidade, além de possibilitar que ela perceba a redução da desigualdade e a democratização do ensino público, servindo de elementos para as escolhas dos gestores daquela rede.

Nesse sentido, a comparabilidade preconizada pelo sistema de avaliação é uma metodologia internacionalmente validada, denominada equalização que permite comparar os resultados ao longo dos anos e entre as séries, por meio da inserção de um conjunto de itens comuns aos testes aplicados em ciclos subjacentes.

A FUNÇÃO DOCENTE: caminhos de uma organização

Os primeiros passos da formação da escola pública e da organização docente no Brasil têm uma forte relação com a construção do Estado. Isso posto, há que se dizer que a primeira Constituição Brasileira (1824), outorgada pelo Imperador, apresentou por base a liberdade de pensamento e de expressão, a segurança individual e o livre-arbítrio na escolha da profissão. Dispunha, também, sobre a educação escolar como parte das garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos (CURY, 2005).

O Estado, hierárquico e conservador, constituiu-se como uma ferramenta garantidora de desigualdades. Frente a essa conjuntura, o Estado Monárquico, que tinha como tarefa a educação, promoveu algumas conferências, com a intenção de “captar novos ideais, ‘testar’ a aceitação de algumas medidas, ‘cooptar’ quadros dirigentes e, finalmente, ‘desmobilizar’ algumas organizações dos educadores, principalmente de professores públicos” (VALE, 1996, p. 21). Por isso, a necessidade de reprimi-los e dominá-los.

Eram claros os traços do colonialismo que ainda predominavam nas estruturas de poder brasileiras. Porém, as influências da propaganda republicana afetaram sobremaneira as monarquias ainda existentes no mundo ocidental (Espanha, França, Brasil) e juntamente com a passagem do capitalismo monopolista para o imperialista do século XX, fazia eclodir no Brasil uma forte pressão contra a monarquia e o modelo escravocrata (IANNI, 1996). O processo civilizatório marchava movido pela Revolução Industrial. Surgindo no país muitos movimentos organizados e reflexões que consideravam a monarquia uma forma “atrasada” de constituição do Estado nacional.

Havia na sociedade brasileira do fim do Império o desejo de construir uma república democrática e liberal. A educação, por isso, era ferramenta impreterível para a consolidação de um regime político que se definia “como do” e “para o” povo (ARROYO, 2002).

Por certo, a República inaugurou um novo momento na história brasileira. Mas cabe a lembrança trazida por Arroyo (2002, p. 43) de que “é importante perceber como apenas merece ser considerado cidadão, constituinte da república, quem for honesto, decente, letrado, educado, ordeiro ou quem for homem de posses e negócios”.

Em meio às disputas entre conservadores e liberais, na década de 1920 as reuniões de educadores deslocaram-se do Estado para a sociedade civil, formando-se a Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924 (SAVIANI, 2005). Esta se constituiu como um movimento de luta e embate ideológico em defesa da escola pública, culminando com o Manifesto dos Pioneiros da “Escola Nova” que serviu sobremaneira aos avanços conquistados posteriormente (VALE, 1996).

Distinguiam-se no interior da ABE dois grupos: um de católicos – conservadores que entendiam a concepção religiosa como dever da educação e defendiam o subsídio do Estado para escolas particulares – e outro, formado por uma grande parte dos associados liberais, – que requeriam uma educação democrática e laica. Porém, entre os grupos não havia divergências quanto ao modelo “econômico que dava origem aos privilégios e à falta de uma escola para o povo” (GADOTTI, 1997, p. 233).

Ainda que nesse momento defender a escola pública implicava protegê-la da religiosidade católica (BUFFA, 2005), expandindo-a para todos os brasileiros, na intenção de criar as condições necessárias para a viabilização de construir um país moderno, como forma de “pegar o trem da história”, a ABE lança, em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. Sua organização ocorreu mediante uma análise da realidade educacional brasileira e teve por objetivo fomentar a proposta de um plano nacional que contemplasse uma unidade e a continuidade do projeto educacional para se tornar possível a modernização do país (SAVIANI, 2005).

Como a luta por uma escola pública laica era fortemente reconhecida dentro da ABE, em 1933, a Igreja Católica se afasta da associação e passa a estruturar a Confederação Católica da Educação – CCE –, onde se preparou para defender seus interesses no processo constituinte junto à Liga Eleitoral Católica, que culminou com a aprovação de seus apelos na Constituição de 1934: “descentralização do aparelho escolar e subvenção estatal às escolas particulares” (VALE, 1996, p. 23).

Com a instituição das conferências a favor da escola pública, a atuação da ABE, também logrou sucessos nessa mesma Constituição. Pela primeira vez, fora criado um capítulo exclusivamente dedicado à educação brasileira, que garantia o direito de todos à educação e a obrigação dos poderes públicos em promovê-la, bem como o ensino primário e gratuito e sua progressão para outros níveis, o percentual compulsório dos estados, municípios e União, um fundo que garantisse merenda, material didático e assistência médico-odontológica e a ratificação do Conselho Nacional de Educação (CURY, 2005).

Para além da ABE criaram-se, em alguns estados do Brasil, ligas e associações de docentes como, por exemplo, em 1930, o Centro de Professores Paulistas (CPP) e, em 1931, a Associação dos Professores Primários de Minas Gerais (GINDIN, 2006).

No período do Estado Novo (1937 a 1945), houve uma reorganização constitucional, sendo perdido muito do que se havia conquistado. A Constituição outorgada de 1937 “retirou a vinculação de impostos para o financiamento da educação, restringiu a liberdade de pensamento e colocou o Estado como subsidiário da família e do segmento privado na oferta da educação escolar” (CURY, 2005, p. 23).

Mais uma vez acirraram-se as tensões. Se durante a ditadura Vargas os sindicatos foram impedidos de atuar, contra as associações nada havia, e, portanto, elas continuavam funcionando. Aquelas que não existiam de direito, já iniciavam sua organização, consolidando-se legalmente.

Esse conjunto de organizações contribuiu para que a luta pela escola pública e democrática se efetivasse. Foi em decorrência disso que a organização docente enviou um conjunto de propostas para compor o projeto de Lei de Diretrizes e Bases (LDB) que tramitava no Congresso Nacional, na direção de uma escola pública, gratuita, democrática e de qualidade. Foi nesse contexto, também, que a Constituição de 1946 recuperasse e ampliasse o leque da luta educacional no Brasil.

No final da década de 1950, 11 entes federados já tinham professores primários organizados em associações: Centro dos Professores Primários Estaduais (atual CPERS, do Rio Grande do Sul), Centro do Professorado Paulista, Centro de Estudos e Recreação do Magistério Primário do Ceará, Centro

dos Professores Primários de Pernambuco, União dos Professores Primários do Estado do Rio de Janeiro, Associação dos Professores Primários de Minas Gerais, União do Magistério Primário Acreano, Associação dos Professores Primários de Goiás, Sociedade Unificadora dos Professores Primários da Bahia, Associação dos Professores Primários do Amapá e União dos Professores Primários do Estado da Guanabara. Estas foram as entidades, que no ano de 1960, em Recife, deram origem à primeira CPPB – Confederação dos Professores Primários do Brasil (GINDIN, 2006).

Vale (2002) considera oportuno lembrar o papel importante que tiveram as conferências sobre educação, realizadas pela ABE, de 1927 a 1967, em diferentes estados brasileiros, nas quais os temas escolhidos para aprofundamento, orbitavam em torno dos principais debates pedagógicos e das mudanças que ocorriam no campo educacional.

No período entre 1964 e 1985, o contexto educacional foi invadido pela lógica do ensino tecnicista, fruto de acordos internacionais. Pode-se perceber tal lógica, por exemplo, com a redução drástica do investimento em educação, – quando foram desvinculadas as verbas da União e dos estados, devendo apenas ser aplicado 20% dos recursos municipais no ensino (CURY, 2005). Além disso, tais recursos não necessariamente deveriam servir para os órgãos da educação. Assim, por exemplo, se fosse necessário asfaltar uma rua para melhorar as condições de acessibilidade à escola, estava assegurada a possibilidade de se realizar tal obra com esse recurso.

Sendo assim, as novas condições curriculares (a favor de uma escola que priorizava a técnica) e a redução orçamentária abalaram, seguramente, o processo de democratização pelo qual passava a organização da educação brasileira. Entretanto, não foram apenas esses acontecimentos que diminuíram esse processo. Os artifícios de terror instituídos, principalmente a partir do ato institucional de 1968 – o AI-5 –, forjaram um clima de silenciamento e opressão à participação.

O AI-5 não foi apresentado como uma medida transitória, visto que sua vigência não tinha prazo. A Presidência da República concentrava poderes, podendo intervir no Poder Legislativo e nos poderes estaduais e municipais, por meio da nomeação de interventores, bem como cassar mandatos e direitos políticos. Em relação aos direitos civis, suspendia-se o direito de **habeas corpus** aos acusados de crimes contra a segurança nacional e de infração contra a ordem econômica. Esse ato radicalizou a censura à imprensa e, foram cassados os direitos políticos até mesmo de parlamentares moderados. (VIOLA, 2008, p. 82. Grifo do autor).

Os anos que sucederam fizeram calar grande parte dos movimentos, que passaram a atuar na clandestinidade. Gindin (2006, p. 68) analisa as associações de docentes que de alguma forma, tiveram uma postura condescendente com o regime militar, como “dirigentes de algumas das principais

associações, como as de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, participam dos gabinetes governamentais”.

A ABE, por exemplo, “amortece sua luta dadas as medidas desarticuladoras a que foi submetida através dos seus dirigentes” (VALE, 1996, p. 34) e a CPPB desenvolve uma boa relação com o governo federal, passando em 1972, a modificar seu estatuto e a constituir-se como CPB (Confederação dos Professores do Brasil). Frente às modificações instituídas pela Lei nº 5692/71, a CPB recomenda a todas as associações que revejam seus estatutos, podendo incorporar os professores de 1º e 2º graus (GINDIN, 2006).

As organizações de docentes que inicialmente foram formadas por professores da educação primária, tiveram seus estatutos modificados e passaram a congregar os educadores que atendiam a outros níveis de ensino. As demandas desse momento eram, prioritariamente, por conquistas trabalhistas, como “melhores salários, pagamentos em dia, aposentadoria especial aos 25 anos de serviço e sancionamento de ‘planos de carreira’ – estatutos de funcionários públicos, que regulariam a carreira” (GINDIN, 2006, p. 66). Contudo, a resistência existente no movimento estudantil e o papel de oposição exercido por parte da Igreja foram notadamente importantes para a intensificação e o fortalecimento dos movimentos sociais.

Origina-se, a partir dessa conjuntura, a constituição do novo sindicalismo brasileiro, oriundo das lutas realizadas, principalmente, no ABC paulista, empreendidas pelos metalúrgicos, sobretudo em 1978.

No final dos anos 1970 estouraram inúmeras paralisações. Dentre elas, a greve de 25 dias realizada pelos professores de 2º grau da rede estadual do estado de São Paulo, contratados em regime de trabalho precário. Essa mobilização, que buscava um reajuste de 27%, bem como a revisão do Estatuto do Magistério, teve início à revelia das duas grandes associações de docentes (CPP – Centro do Professorado Paulista – e – APEOESP – Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo). Com a vitória frente às modificações estatutárias, em 1979, os professores paulistas participaram da greve dos funcionários públicos e enfrentaram a direção das entidades acima citadas, tendendo para um posicionamento político à esquerda e a favor de uma aproximação das lutas dos operários (VICENTINI, 2005).

O CPERS, em sua história, enfatiza, ainda nos dias atuais, o empenho realizado no ano de 1979 como marco de uma mobilização de 13 dias que não apenas pretendia conquistar avanços ou direitos na carreira docente, mas “a luta pela democracia, era momento de elucidar a crise social gerada pelas distorções de uma política econômica concentradora da renda nacional” (CPERS, s/d).

Nesse mesmo ano efetivaram-se muitas outras greves no cenário brasileiro, com algumas de caráter muito mais reivindicativo a favor das con-

quistas em torno dos direitos do magistério. É o caso da SEP – Sociedade Estadual de Professores, no Rio de Janeiro –, que após a criação da entidade, teve uma postura proativa pela defesa dos interesses da categoria, ao invés de organizar-se internamente e consolidar um esforço político contra a ditadura militar (SOBREIRA, 2001).

Em pleno regime militar, mesmo sem o direito à greve e à sindicalização, essas associações de docentes atuaram como sindicatos, pois realizaram inúmeras “manifestações massivas, típicas do sindicalismo combativo; a organização pela base, isto é, por local de trabalho (escola) e região, representando-se finalmente em organizações regionais” (FERREIRA, 2006, p. 3).

Nas décadas de 1970 e 1980, o magistério acumulou um grau de conscientização importante, unificando-se em associações de professores primários e secundários, fortalecendo uma confederação (CPB) de nível nacional, juntamente com supervisores, orientadores e funcionários e compreendendo que a luta dos educadores também é a dos trabalhadores.

Em 1988, os deputados constituintes promulgaram a Constituição Cidadã que, em seu artigo 37, inciso VI, dispõe sobre a possibilidade de organização sindical também no funcionalismo público. A partir daí, as associações de docentes passaram a se constituir como sindicatos.

Em 1990, formou-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que passou a reorganizar o movimento, assumindo-se como entidade capaz de lutar efetivamente por todos os trabalhadores em educação. Os professores se conscientizaram de que faziam parte da mesma classe social assalariada dos trabalhadores e que os problemas que atingiam a categoria docente eram os mesmos que incidiam sobre os demais operários (GADOTTI, 1997).

Para além da unificação dos trabalhadores em educação, caberia à CNTE superar os obstáculos vividos pela organização existente, a fim de realizar uma greve nacional a partir das manifestações simultâneas nos estados, com calendário e ações integradas na defesa de direitos dos profissionais. Por isso, uma das reivindicações dos congressistas para o próximo período era:

f. Dada a alta de inflação ou hiperinflação, a CNTE deve, desde já, orientar e coordenar as lutas das entidades com os Governos Estaduais e Municipais para o pagamento e reajustes semanais de salários, aposentadorias e pensões, com base no indexador oficial, a BTN fiscal, como foi decidido pela CUT, incorporando a inflação dos meses de janeiro e fevereiro, incluindo esta reivindicação em nosso Calendário de Campanha Nacional (CONGRESSO, 1990, p. 5).

Outro elemento trazido ao debate foi a questão da democratização, defendida como uma ferramenta a favor da escola pública, que necessitava de conceitualização. Dessa forma, foram apontados temas que ela deveria apro-

fundar, como autonomia, municipalização, eleição direta para cargos dirigentes de sistemas e escolas e a participação popular nos órgãos normativos.

Nosso Congresso de Unificação foi uma oportunidade riquíssima, pois somamos os ideais, as ansiedades e as experiências dos trabalhadores em educação buscando fortalecer em todos os níveis as instituições e processos democráticos. Além da defesa intransigente da eleição direta, dos Conselhos e de seu caráter deliberativo, da participação popular na administração do sistema, é fundamental que a CNTE influa diretamente no aperfeiçoamento desta prática e se articule em todos os níveis com os outros segmentos (alunos e pais) para conquistar ou consolidar as formas democráticas de gerir a educação pública. (CNTE, 1990, p. 7).

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) formou-se enquanto uma entidade civil, sem fins lucrativos, laica, de caráter sindical, composta pelas instituições sindicais de trabalhadores em educação municipais, estaduais, regionais e do Distrito Federal. Teve como finalidade congregar as diversas entidades filiadas em nível nacional, por meio de seminários, encontros e outras atividades; defender os interesses dos trabalhadores (em educação), da educação e do país; buscar soluções para os problemas dos trabalhadores em educação, tendo em vista sua dignidade e valorização profissional (formação, melhores condições econômicas e qualidade de desempenho); “promover e defender os interesses do povo a uma educação democrática e libertadora, acessível a ampla maioria e que se realize como interesse nacional e popular” (CNTE, 2008b, Art. 2.º, letra j).

As lutas encaminhadas por greves, manifestações, caravanas, protestos e ocupações contaram com imensa participação da base e marcaram os últimos anos de história da categoria. Sua base foi formada por uma grande maioria de mulheres, revelando uma dimensão fundamental para o enfrentamento e as estratégias de luta contra a desprofissionalização, o arrocho salarial e a múltipla jornada de trabalho.

Desse modo, a CNTE vem, ao longo de seus 20 anos de existência, referendando o debate nacional pela defesa e promoção da educação de qualidade, pública, laica e popular, tendo como método a aglutinação das formas de suas filiadas, a mobilização da sociedade, a pressão aos governos e a contribuição para um Estado Democrático de Direito.

CNTE e a avaliação em larga escala

A ideia de uma sistemática avaliativa nacional, que devesse ser implementada como uma política educacional foi afirmada no VI acordo MEC/BIRD, assinado em 1988. Em meados desse ano, foi realizada uma avaliação, ainda que de forma “piloto”, nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte

(ORTIGÃO, 2000). Disso resultou, em 1990, a implantação do SAEB, para que pudesse ser praticado em todo o país.

Assim, no início de 1993, os profissionais de educação reunidos no XXIV Congresso da CNTE, indicavam que estava para se instalar no país um sistema de avaliação que aprofundaria a lógica de uma “pedagogia da repetência” (CNTE, 1993, p. 23) que teria como proposta “cobrar” a mesma coisa de todos os alunos ao mesmo tempo. Como contraproposta foi indicado a “Escola Pública do Trabalhador”, necessária para a formação da cidadania, de sujeitos do processo produtivo e da transformação social. Esta escola seria politécnica no seu conteúdo, dialética no seu método e democrático-participativa em sua gestão.

A partir dessa contextualização, a Executiva da CNTE planejou para o período a participação efetiva no Fórum em Defesa da Escola Pública, na construção da LDB (Lei de Diretrizes e Bases), na realização de seminários visando fortalecer a discussão e o entendimento de temas específicos e da sua presença nas entidades de base, para uma atuação contundente para a valorização do magistério, principalmente para a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos.

A avaliação externa, juntamente com a gestão escolar, seriam temas centrais para as mudanças. Assim, a CNTE e outras dezenas de entidades encaminharam ao Congresso Nacional, em 1997, após o II CONED o “Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira”, com a seguinte diretriz geral sobre a educação brasileira, no que se referia às avaliações,

Instituir mecanismos de avaliação interna e externa, em todos os segmentos do Sistema Nacional de Educação, com a participação de todos os envolvidos no processo educacional, através de uma dinâmica democrática, legítima e transparente, que parte das condições básicas para o desenvolvimento do trabalho educativo até chegar a resultados socialmente significativos (PNE, 1997, p. 33).

O esforço empreendido pela CNTE junto ao PNE, que pretendia transformar os princípios da educação dispostos na LDB em metas, contaria com o apoio dos diversos fóruns em defesa da escola pública instituídos nos vários estados e municípios do Brasil (VIEIRA, 1999).

Na V Conferência Nacional de Educação, realizada em Valparaíso, GO, em 1997, para que fossem elaborados, de forma mais coletiva e participativa, os encaminhamentos ao II CONED, o tema “avaliação” ficou como conteúdo expresso no eixo “gestão democrática”, enquanto processual, contínua, formativa, predominantemente qualitativa e de caráter democrático.

Esse texto sobre a avaliação, que compôs os objetivos e metas da lei para o Ensino Fundamental, por fim, contradisseram os princípios propostos pela CNTE, pois se fundou na compreensão de que por meio de um programa

de monitoramento a partir dos indicadores fornecidos pelo sistema nacional de avaliação, seria garantida a progressiva elevação do desempenho da educação (DIDONET, 2000).

Com isso, a crítica que a CNTE fazia ao SAEB, permaneceria: a avaliação, enquanto instrumento metodológico que enfatizava o “ranqueamento” e centrava sua análise nos resultados continuava. O Plano Nacional deixava manifesto não haver outro encaminhamento para a avaliação externa da educação básica, a não ser utilizar os resultados para um monitoramento, abandonando a questão central, de como elevar o desempenho.

Para a CNTE, o grande problema das avaliações era que, para além da padronização do currículo, essas estão sustentadas sobre a lógica de fornecer resultados, ficando, dessa forma, “a descoberto” as causas e o processo educativo.

Nesse sentido, no Congresso dos Trabalhadores em Educação de 2005, a confederação teve como deliberação no plano de lutas a derrubada aos vetos feitos ao PNE. Porém, ao contrário disso, em abril de 2007, o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), baseado em uma construção que evidenciou a falta de um diálogo com os demais setores da sociedade e uma aproximação ativa ao “Movimento Todos pela Educação” (CNTE, 2008a).

O resultado dessa etapa promoveu, ao contrário do que desejava a CNTE, a criação e o posterior fortalecimento do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), que tinha como intenção, possibilitar que, a partir da medição realizada pelo MEC, estados e municípios pudessem desenvolver projetos e programas para atingir os indicadores que anunciariam a qualidade da educação brasileira. Por isso, a CNTE, durante o seminário que discutiu a criação do PDE, deliberou que:

1. Sobre a avaliação educacional: os métodos do PDE e as propostas da sociedade: o processo de avaliação é importante para mensurar e diagnosticar os problemas que impedem a melhoria da qualidade do ensino; serve como uma bússola para o gestor e a comunidade escolar. Porém, ao restringir elementos que integram ou interagem com os conceitos de qualidade na educação, qualquer processo avaliativo ou indicador econométrico mostrar-se-ão limitados e fornecerão resultados duvidosos. (CNTE, s/d).

A CNTE, desde o congresso de 1999, defende uma ação pedagógica que tenha como princípio a garantia de aprendizagem para todos. A rejeição aos mecanismos que impedem o acesso ao conhecimento por meio de uma avaliação excludente, que leva à evasão e à repetência, e a uma organização curricular estreita, agudizada por práticas autoritárias nas relações de poder que se efetivam no cotidiano escolar, precisam ser alteradas. “Deve-se criar alternativas de acesso ao conhecimento, através da organização democrática

de espaços e tempos, considerando a indissociabilidade entre o acesso, a permanência e a qualidade da educação escolar”. (CNTE, 1999, p. 37).

Pautada por esse amplo espectro que alicerçaria a qualidade educacional é que a CNTE luta por mais recursos para a educação. Por isso, o XXIX Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação, realizado em Brasília, no período de 12 a 15 de janeiro de 2005, convocava os congressistas para o seguinte debate: “Educação pública só é prioridade com *mais* financiamento. *Já passou da hora* (grifo na própria chamada).

Dessa forma, parece haver uma clara distinção em torno de como se poderá promover uma escola democrática, popular e de qualidade social, no que se refere aos padrões preconizados pela confederação. A disputa por mais recursos, o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e os planos de carreira que abrangem, além de professores, funcionários e especialistas, são lutas que ainda se colocam. Tudo isso colabora para o entendimento de que a educação não deva estar à mercê de um sistema de avaliação única e focada no desempenho dos estudantes, sua permanência na escola e aprovação.

A título de conclusão

A política de avaliação em larga escala, desencadeada desde o final dos 1980, passou por um conjunto de modificações e de incrementos até chegar ao modelo que temos atualmente. Porém, permanece o objetivo inicial de que serviria para municípios e estados se rearticularem a partir dos índices alcançados.

A crítica que tem se consolidado no seio da CNTE, que luta por uma escola democrática e popular, é de que esse sistema tem servido para fornecer mais um produto estatístico, fortalecendo desencontros entre as políticas educacionais, a profissão docente, o direito dos trabalhadores em educação e o compromisso com a aquela instituição escolar. Assim, a avaliação em larga escala vem enfatizado, no desempenho dos alunos, a qualidade educacional, tirando de foco outros meandros do contexto da educação nacional, como por exemplo a gestão democrática, os salários e a formação. Enfim, elementos que fazem a escola brasileira tão precária.

A ideia de que essa avaliação está contribuindo para o ranqueamento entre as melhores e as piores escolas e, de alguma forma, acobertando uma discussão mais orgânica e integral dos fatores que poderiam ajudar na produção de uma escola de qualidade, nega o princípio da própria avaliação. Isso se dá, porque continua a agregar apenas resultados do desempenho dos estudantes, como se isso pudesse responder assertivamente ao com-

bate dos altos índices de reprovação, evasão, defasagem idade-série, entre outros problemas que afetam o sistema educacional.

Nesse sentido, a CNTE, ao defender um estado que promova uma escola democrática e popular, rechaça esse modelo avaliativo e vem, ao longo de sua história, promovendo um conjunto de debates, movimentos e proposições que reconheça seus trabalhadores como atores sociais imprescindíveis para sua construção.

REFERÊNCIAS

APPLE, M. W. Se avaliar o professor é a resposta. Qual é a pergunta? In: VEIGA, Ilma P. A.; CUNHA, Maria Isabel da (orgs). *Desmistificando a profissionalização do magistério*. Campinas, SP: Papirus, 1999. (Coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico).

ARROYO, M. G. Educação e Exclusão da Cidadania. In: BUFFA, E.; ARROYO, M. G.; NOSELLA, P. *Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?* 10. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da nossa época; v. 19).

BAUER, A.; SILVA, V. G. Saeb e Qualidade de Ensino: algumas questões. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, v. 16, n. 31, jan./jun. 2005.

BONAMINO, A. C. *Tempos de Avaliação Educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002. (Coleção Educação e Sociedade).

BONEMY, H. (org.). *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

_____. Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005. Alteração do nome histórico do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica para Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB). Institui a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ARESC) – Prova Brasil. Brasília, 2005.

BUFFA, E. O público e o privado na educação brasileira do século XX. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

CNTE. Congresso Nacional de Unificação dos Trabalhadores em Educação. *Cadernos de Resolução*. Aracaju/SE, 1990, p. 01-08.

_____. XXIV Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Cadernos de Resolução*. Rio de Janeiro/RJ, 1993, p. 07-39.

_____. XXVII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Cadernos de Resolução*. Goiânia/GO, 1999, p. 05-63.

_____. XXIX Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Cadernos de Resolução*. Brasília/DF, 2005, p. 03-64.

_____. XXX Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Cadernos de Resolução*. Brasília/DF, 2008a, p. 03-55.

_____. *Estatuto*. Brasília/DF, 2008b, p. 29-44.

_____. *V Conferência de Educação*. Valparaíso/GO: CNTE, 1999, p. 24-80.

CURY, C. J. A educação nas constituições brasileira. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (orgs). *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

DIDONET, V. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Editora Plano, 2000.

FERREIRA, A. G.. O sentido da Educação Comparada: Uma compreensão sobre a construção de uma identidade. *Revista Educação*, PUC/RS, Porto Alegre, v 31, n. 2, maio/ago., 2006.

FRANCO, C.; BONAMINO, A.; BESSA, N. (orgs). *Avaliação da Educação Básica*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

GADOTTI, M. *História das idéias pedagógicas*. 5. ed. São Paulo: Editora Ática, 1997.

IANNI, O. *A idéia de Brasil moderno*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

INEP. [s/d]. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default.asp>>. Acesso em 08 de junho de 2007.

_____. [s/d]. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/informativo/2007/ed_172.htm>. Acesso em 15 de junho de 2008.

GINDIN, J. J. *Sindicalismo Docente e Estado: as práticas sindicais do magistério no México, Brasil e Argentina*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2006.

LAPOINTE, A. E. Por que uma Avaliação Nacional? Seminário Internacional de Avaliação da Educação – *Avaliação educacional: Hora de Fazer*, 1995. Brasília, DF: MEC – SEDIAE; Rio de Janeiro: Fundação CESGRANRIO.

MELO, A. A. S. *A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina*. Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

PDE. Proposta da sociedade brasileira. II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte/MG, 1997, p. 03-79.

ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho. O SAEB e a matriz curricular de referência em matemática. *Reunião anual da ANPED*, Caxambu/MG, 2000. Disponível em: <http://www.ufrj.br/emanped/paginas/conteudo_producoes/docs_23/saeb.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2009.

SAVIANI, D. A política educacional no Brasil. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

SOBREIRA, H. G. Alguns aspectos da reorganização do movimento dos professores públicos do estado do Rio de Janeiro (1977-1980). *Educação e Sociedade*, ano XXII, n. 77, dez. 2001.

VALE, A. M. *Educação popular na escola pública*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção questões da nossa época, v.8).

_____. *Diálogo e conflito: a presença do pensamento de Paulo Freire na formação do sindicalismo docente*. São Paulo: Cortez, 2002.

VICENTINI, P. P. A profissão docente no Brasil: sindicalização e movimentos. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

VIEIRA, J. D. Mecanismos e instrumentos de gestão democrática: acertos e desacertos. *Revista de Educação*, Brasília: CNTE, ano IV, 1. ed, out. 1999.

VIOLA, E. S. A. *Direitos humanos e democracia no Brasil*. São Leopoldo/RS: Editora Unisinos. 2008.