

A POLÍTICA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO APARELHO ESTATAL DE HEGEMONIA: UMA LEITURA A PARTIR DE GRAMSCI E POULANTZAS

POLÍTICA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN COMO APARATO ESTATAL DE HEGEMONÍA: UNA LECTURA DE GRAMSCI Y POULANTZAS

THE NATIONAL POLICY FOR ASSESSMENT OF EDUCATION AS A HEGEMONY STATE APPARATUS: A READING FROM GRAMSCI AND POULANTZAS

DOI: <http://doi.org/10.9771/gmed.v15i2.49316>

Rafael dos Santos Pereira¹

Resumo: A Política Nacional de Avaliação, que remonta às décadas de 1970 e 1980, inserida nas políticas de resposta à crise estrutural do capital que se intensificou a partir de 1970, foi consolidada como parte essencial na supervisão e regulação dos sistemas de ensino brasileiros e produz indicadores cuja repercussão social é muito relevante. Com o objetivo de contribuir com o campo da análise e avaliação de políticas de avaliação, conformou-se como objeto deste ensaio, uma reflexão sobre essa política a partir de leituras de Gramsci e Poulantzas. Trata-se de um estudo teórico, com reflexões metodológicas, que passa por discussões introdutórias acerca do Estado moderno e da sociedade de classes, pelos conceitos de Estado e Hegemonia, chegando nos instrumentos e programas da Política Nacional de Avaliação para concluir sobre a sua configuração da como Aparelho Estatal de Hegemonia.

Palavras-chave: Política Educacional. Política Nacional de Avaliação. Hegemonia. Gramsci. Poulantzas.

Resumen: La Política Nacional de Evaluación, que data de las décadas de 1970 y 1980, inserta en las políticas de respuesta a la crisis estructural del capital que se intensificó a partir de 1970, se consolidó como parte esencial de la supervisión y regulación de los sistemas educativos brasileños y produce indicadores cuyas repercusiones sociales son muy relevantes. Con el objetivo de contribuir al campo del análisis y evaluación de las políticas de evaluación, el objeto de este ensayo es una reflexión sobre esta política a partir de las lecturas de Gramsci y Poulantzas. Es un estudio teórico, con reflexiones metodológicas, que pasa por discusiones introductorias sobre el Estado moderno y la sociedad de clases, pasando por los conceptos de Estado y Hegemonía, llegando a los instrumentos y programas de la Política Nacional de Evaluación para concluir sobre su configuración como Estado. Aparato de Hegemonía.

Palabras clave: Política educativa. Política Nacional de Evaluación. Hegemonía. Gramsci. Poulantzas.

Abstract: The National Assessment Policy, which dates back to the 1970s and 1980s, inserted in the policies of response to the structural crisis of capital that intensified from 1970 onwards, was consolidated as an essential part in the supervision and regulation of Brazilian education systems and produces indicators whose social repercussions are very relevant. With the aim of contributing to the field of analysis and evaluation of evaluation policies, the object of this essay is a reflection on this policy based on readings by Gramsci and Poulantzas. This is a theoretical study, with methodological reflections, which goes through introductory discussions about the modern State and class society, through the concepts of State and Hegemony, arriving at the instruments and programs of the National Evaluation Policy to conclude on its configuration as a State Apparatus of Hegemony.

Keywords: Educational politics. National Evaluation Policy. Hegemony. Gramsci. Poulantzas.

Introdução

Em estudos sobre políticas públicas, faz-se necessário desvelar o funcionamento do Estado contemporâneo e as concepções que subjazem seu funcionamento, pois é ele o principal promotor e financiador dessas políticas. Ao Estado, cabe administrar e controlar as contradições constitutivas da sociedade e, como poder procedente dessa, coloca-se acima dela, estranhando-se cada vez mais em sua relação. As políticas públicas, emanadas do Estado, são produzidas justamente nessa correlação de forças (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002).

A existência do Estado e a sua orientação é resultado de determinada conjuntura, tem direta relação com o estágio de desenvolvimento do modo de produção vigente e com as relações de dominação e luta de classes em seu interior. Sendo assim, para compreender uma política, é preciso compreender o Estado, tanto no seu estágio contemporâneo, como na sua formação e trajetória, transcendendo sua esfera específica e entendendo “o significado do projeto social do Estado como um todo e as contrações gerais do momento histórico em questão” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 9).

Com esse espírito, apresentamos neste ensaio uma discussão teórica e conceitual, com a qual objetivamos contribuir para a análise e avaliação de políticas educacionais, em especial aquelas que conformam o escopo da Política Nacional de Avaliação. Nossa linha de argumentação inicia no surgimento do Estado Moderno, passa pelas concepções de Estado e hegemonia fundamentadas em Gramsci (2001) e Poulantzas (1980), formando um referencial teórico que permite compreender a política nacional de avaliação educacional sistêmica como um instrumento estatal de hegemonia do capital, conforme uma concepção poulantziana. A partir dessa fundamentação teórica, desenvolvemos uma reflexão que admite a função estruturante da política de avaliação sistêmicas da educação para a transformação da orientação política e econômica do Estado no contexto das reformas pós-crise estrutural do capital intensificada na década de 1970.

Para desenvolver nossa reflexão, dividimos o ensaio em três seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção destina-se a estabelecer a compreensão e uma perspectiva teórico-metodológica sobre o Estado moderno. A segunda seção trata especificamente o Estado capitalista, assumindo como dado de realidade sua condição de classe, além de inserir os conceitos de hegemonia de Poulantzas, Estado integral de Gramsci e Estado-relação de Poulantzas nos quais se apoiarão as nossas reflexões. Na terceira seção apresentamos brevemente a composição da Política Nacional de Avaliação educacional associada à uma leitura crítica, apontando as suas conexões com o contexto das reformas do Estado brasileiro. As pistas que nos levaram à configuração da Política Nacional de Avaliação como instrumento estatal de hegemonia também estão apontadas na terceira seção deste ensaio. Por fim, nas considerações finais sintetizamos o pensamento apresentado neste ensaio, recuperando e articulando pontos essenciais.

Compreendendo o surgimento do Estado moderno e assumindo uma perspectiva teórico-metodológica

Do ponto de vista conceitual, Isuani (1984), divide a teoria do Estado em três noções básicas a partir da literatura da teoria política: “a) como uma associação ou comunidade envolvendo uma instituição do governo; b) como uma dimensão da sociedade, abrangendo ou se opondo a outras dimensões sociais; c) como um aparato para o governo, a administração e a coerção” (p. 36). Na primeira noção, o Estado abrange a população de determinado território, governada por uma estrutura administrativa que também detém o monopólio da força, sendo esse Estado, ele mesmo, a sociedade. As principais referências dessa noção básica são os contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau) e Max Weber.

Na segunda noção básica, o Estado e a sociedade já não são a mesma coisa, “o Estado agora torna-se uma esfera ou dimensão que ora abrange, ora se opõe a outras esferas sociais” (ISUANI, 1984, p. 40-1). A partir desse ponto, surge o que se chamará de sociedade civil, como algo diferente do Estado, mas que, ao mesmo tempo, faz parte dele. Hegel é a principal referência da segunda noção básica, e propõe, como superação dos Estados absolutista (Hobbes), liberal (Locke e Smith) e democrático (Rousseau), o que ele chamou de Estado ético, entendido por Isuani (1984) como “(...) o mais alto momento da vida ética, onde o universal e o particular se reconciliam, onde reinam a solidariedade e a identidade, onde o homem está pronto a se sacrificar pelo bem dos outros” (p. 42).

A terceira noção básica, ainda segundo Isuani (1984), encontra na crítica a Hegel sua força inicial. Aqui, Estado é um aparato governamental, administrativo e coercitivo dentro da sociedade, o que não significa que Estado e sociedade coincidam, pelo contrário, a “separação” entre eles foi mantida por pensadores marxistas, principais referências dessa terceira noção básica, cuja fundamental diferença com a segunda é o fato de o Estado “não ser uma dimensão social abstrata, mas uma instituição concreta, separada do resto da sociedade” (p.43). É justamente nesse “momento” que conceitos de autonomia do Estado e Intervenção do Estado ganham significado. Nessa terceira noção básica, o Estado, governo e administração são uma coisa só.

A partir daqui, acrescentaremos uma quarta noção básica à tríade de Isuani (1984). Não se trata porém, de uma superação ou contradição essencial em relação à terceira noção, mas de um incremento original. Trata-se da noção de Estado inaugurada por Gramsci, na qual o Estado intergral, manifestação de complexas relações entre as classes sociais e suas diversas frações, é produto da soma: sociedade civil + sociedade política. Nas palavras do próprio Gramsci (1931), citado por Coutinho (2011), o conceito de Estado

(...) habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas etc.) (p. 267).

Para os jusnaturalistas a sociedade civil e o Estado são sinônimos, para Hegel, Engels e Marx são dimensões sociais diferentes, embora opostas. Para Gramsci não há separação entre sociedade civil e sociedade política, ainda que diferentes, elas compõem, de forma inter-relacional, o que se cunhou conceitualmente como “Estado integral”, ou “Estado ampliado”, a depender da tradução. É no contexto dessa visão que ganha centralidade o conceito de hegemonia. Vejamos o que o próprio autor diz:

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. (GRAMSCI, 2001, v. 2, p. 20-21)

Gramsci tem substantiva contribuição à teoria do Estado capitalista, dentre outras coisas, por ter desenvolvido essa concepção de Estado integral, que permite explicar melhor a complexidade da realidade que em suas múltiplas determinações, tais como a aceitação da dominação pelas classes subalternas por meio da hegemonia da classe dominante. Da mesma forma, outro autor marxista contemporâneo, “elaborou contribuição maior para a teoria do tipo capitalista de Estado que vai bem além das análises marxistas mais convencionais” (JESSOP, 2009, p. 131). Nicos Poulantzas (1980), desenvolveu uma análise sobre o papel e o funcionamento do Estado, sua relação com as classes sociais e a natureza dessas, incrementando o conceito de Estado de Gramsci

(...) que é parte da hegemonia (ideológica) da classe dominante mais o aparelho repressivo. O conceito de Poulantzas baseia-se nessas duas funções, no contexto de uma luta de classes (o Estado, portanto, é parte e resultado da luta de classes) e desempenha um papel econômico ao reproduzir as condições gerais das relações de produção. Na fase monopolista do desenvolvimento capitalista, o Estado entra diretamente na própria produção como parte de seu papel reprodutor. (CARNOY, 1988, p. 146)

O Marxista grego procura se apartar das concepções economicistas-formalistas da Teoria do Estado que o tratam como objeto ou como sujeito, as quais, embora opostas, tem “uma conveniência teórica, (...), que encaram as relações entre o Estado e o econômico como relações de exterioridade de princípio, quaisquer que sejam as figuras empregadas para designá-las” (POULANTZAS, 1980, p. 19). Para o autor, não se pode ter uma teoria geral do Estado, pois o Estado se modifica, não somente entre os diferentes modos de produção, mas também entre as diferentes fases do capitalismo.

A especificidade do tipo capitalista de Estado em relação aos modos de produção pré-capitalistas, está no fato de, no primeiro “os produtores diretos estão totalmente despojados do seu objeto de trabalho” (POULANTZAS, 1980, p. 22), não tendo ligação alguma com os meios de produção, nem na relação de propriedade econômica nem na relação de posse. Nos segundos, havia alguma ligação, por meio da relação de posse, o que garantia uma certa autonomia aos produtores diretos, com um certo controle sobre os meios de produção. Sob o capitalismo, o ideário moderno de “trabalhador livre”, impinge a ele a venda de sua força de trabalho, tendo que, para “introduzir-se no processo de trabalho”, comprometer-se com o proprietário dos meios de produção por meio de um contrato de compra e venda da força de trabalho.

É essa estrutura precisa das relações de produção capitalista que transforma a força de trabalho em mercadoria e o excesso de trabalho em mais-valia, e que dá lugar igualmente nas relações do Estado e da economia a uma separação relativa (acumulação do capital e produção da mais-valia), base da ossatura institucional própria do Estado capitalista (...). (POULANTZAS, 1980, p. 22)

Essa separação relativa das esferas política e econômica, seguindo o desenvolvimento conceitual de Poulantzas, é uma característica específica da sociedade organizada sob o modo de produção capitalista (MPC) e revela a ligação do Estado com a luta de classes. No entanto, não se deve, a partir dessa visão, deduzir a exterioridade do Estado em relação à economia, como se o primeiro intervisse no segundo de fora. É justamente essa separação “(...) que encobre, no capitalismo, a presença constitutiva do político nas relações de produção e, dessa maneira, em sua produção” (POULANTZAS, 1980, p. 23). Isso significa que o poder político, e não somente o poder econômico, ele está, essencial e determinantemente, presente nas relações de produção, as quais detém o primado sobre as forças produtivas.

Deste primado decorre a presença das relações políticas (e ideológicas) no seio das relações de produção. As relações de produção e as ligações que a compõem (propriedade econômica/posse) traduzem-se sob a forma de poderes de classe que são organicamente articulados às relações políticas e ideológicas que os consagram e legitimam. (...). As relações políticas (e ideológicas), contudo, não intervêm simplesmente na reprodução das relações de produção segundo o conceito atual e corrente da palavra reprodução, (...), conservando nas relações de produção sua pureza original de autogeração. Estando as relações político-ideológicas desde já presentes na formação das relações de produção, desempenham um papel essencial em sua reprodução, e desse modo o processo de produção e de exploração, é ao mesmo tempo processo de reprodução das relações de dominação/subordinação política e ideológica. (POULANTZAS, 1980, p. 31-2)

É desse ponto que decorre a presença, a concentração, a delimitação e a materialização, no Estado, das relações de produção e sua reprodução. Esse papel essencial ocorre porque, além da repressão física organizada, o Estado também tem função ideológica, de organizar a ideologia dominante e desarticular a classe dominada. Nesse sentido, Poulantzas se aproxima de Gramsci, em especial a partir do conceito de hegemonia.

A ideologia vai além de um sistema de ideias e representações, envolve hábitos, costumes e modos de vida, que abarcam as práticas sociais de forma compacta. As relações de propriedade econômica e de posse, a divisão social do trabalho e o direito, por exemplo, são envolvidas pelas relações ideológicas determinantemente, assim como a legitimação da violência e a organização de consensos entre certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público. “O Estado não pode sancionar e reproduzir o domínio político usando como meio exclusivo a repressão, a força ou a violência “nua”, e, sim, lançando mão diretamente da ideologia” (POULANTZAS, 1980, p. 33), a qual, precisa ficar claro, não é neutra, tem sempre um caráter de classe, sendo a ideologia dominante um poder essencial da classe dominante para a manutenção de seu poder político.

À quarta noção básica de teoria do Estado, que adicionamos à tríade de Isuani (1984), cuja representação inicial atribuímos à Gramsci, com o conceito de Estado integral, no qual há inter-relação entre sociedade civil e sociedade política, produzindo a dominação hegemônica, acrescentamos também o conceito de Estado-relação de Poulantzas, no qual se desenvolve uma teoria do Estado capitalista

(sociedade política em Gramsci) em que há um deslocamento da luta de classes do campo econômico para o campo político (ideológico). O Estado em Poulantzas é considerado como resultante das contradições das lutas de classes, uma condensação de uma relação de forças entre as classes e frações de classe.

Nesse processo de discussão da concepção de Estado, para compreender a orientação e organização das políticas, concordamos com Silva e Rodriguez (2015) sobre a importância de se escolher uma abordagem que permita ampla análise do Estado capitalista contemporâneo. Por isso, nos filiamos à tradição teórica crítica do Estado capitalista, sob a perspectiva de classe. Referenciados em Mészáros (2008), entendemos que o projeto educacional sob o capitalismo não corresponde à utopia de uma educação integral para um ser humano integral, sem distinção alguma. Ao contrário, o Estado capitalista e o projeto de educação a ele vinculado estão alinhados, de modo funcional, à manutenção de uma sociedade mercantil, que avança tanto mais quanto esse Estado se consolida. Essa educação não responde às necessidades da humanidade.

Com vistas na continuidade da elaboração de um quadro teórico conceitual sobre Estado, que orienta a linha de argumentação deste ensaio, apresentaremos a seguir, os conceitos fundamentais de hegemonia de Poulantzas, Estado integral de Gramsci e Estado-relação de Poulantzas, precedidos de uma breve discussão sobre a premissa conjuntural da qual partimos, ou seja, que vivemos em uma sociedade de classes.

Considerações teóricas acerca do Estado capitalista

Vivemos em uma sociedade capitalista! Mesmo se tratando de uma constatação evidente, há perspectivas naturalizantes, ahistóricas e niilistas a partir das quais os problemas concretos da sociedade são percebidos como disfunções, sendo atacados de forma focalizada as consequências e não as determinações. (FRIGOTTO, 2014), por isso consideramos que uma reflexão sobre política deve considerar essa constatação e se posicionar diante dela, esse é o objetivo dessa seção.

Apresentaremos em seguida, uma reflexão teórica a partir de conceitos que consideramos fundamentais para compreender a realidade educacional e as políticas de avaliação sistêmicas na conjuntura, cuja função que estamos atribuindo nesse ensaio, a partir da leitura de Poulantzas, é a de Aparelho Estatal de Hegemonia (AEH). Inicialmente trataremos da sociedade de classes, perspectiva a partir da qual posicionamos as lentes conceituais que vão nos orientar os conceitos, quais sejam: o conceito de hegemonia de Poulantzas a partir de uma discussão dos conceitos de Estado integral de Gramsci e Estado-relação de Poulantzas.

Sociedade de Classes

Engels (2012) afirma categoricamente que houve sociedades cuja organização prescindia do Estado e que ele não existe eternamente. O Estado foi uma necessidade oriunda do desenvolvimento econômico do sistema produtivo, numa fase em que a divisão da sociedade em classes o produziu para evitar a dissolução dessa mesma por consequências do antagonismo entre as classes produzidas pelo

desenvolvimento do sistema produtivo. Essa foi, dentre outras, uma das principais conclusões do estudo de Engels sobre a origem da família, da propriedade privada e do Estado.

Morgan (1877, apud Engels 2012), ao estudar a história da sociedade primitiva, descobre a *gens* primitiva de direito materno como etapa anterior às *gens* de direito paterno. Ou seja, desvenda a origem da sociedade civilizada como se conhece na antiguidade e oferece uma análise racional e histórica para o que até então estava contornado por explicações místicas (Bachofen) e deduções baseadas em hipóteses simples, cuja teoria carecia de solidez (Mac Lennam).

Segundo o etnógrafo americano, a pré-história da humanidade está dividida em três principais épocas, quais sejam: estado selvagem, barbárie e civilização. Cada uma das duas primeiras está subdividida em fase inferior, média e superior. Essa subdivisão se deu por critérios materiais, considerando os progressos na produção dos meios de existência dos seres humanos, uma vez que o homem é o único ser vivo que dominou quase que absolutamente a produção de alimentos e os grandes momentos de progresso da humanidade aconteceram, mais ou menos ligados de modo direto, com as épocas em que se ampliam as fontes de existência. (MORGAN, Apud Engels, 2012)

No estado selvagem, predominava a apropriação da produção de forma natural, como se encontrava na natureza, e, mesmo que houvesse produção artificial por parte do homem, ela se deu para facilitar o acesso à produção natural. A primeira evolução substancial dessa organização social se deu quando os homens foram capazes de domesticar e manejar gado, além de cultivar plantas, estabelecendo a primeira grande divisão social do trabalho, entre as tribos pastoras e as tribos caçadoras. As primeiras detinham meios de “estocagem e produção de excedente”, já as segundas, continuavam desprovidas dessa capacidade de estocar, pois buscavam na produção natural seus meios de subsistência.

Essa primeira divisão social do trabalho produziu os rudimentos do comércio, permitindo a prática regular de trocas, que até então ocorriam apenas esporadicamente e em situações específicas, e a “(...) primeira divisão da sociedade em duas classes, senhores e escravos, exploradores e explorados” (ENGELS, 2012, p. 156), ocasionada pela necessidade de se conseguir mais força de trabalho gerada pelo desenvolvimento dos ramos produtivos², o que foi possível por meio da guerra, a partir das quais os prisioneiros foram transformados em escravos.

Nesse percurso histórico, até o final da fase superior da época bárbara, as classes sociais – homens livres/escravos e ricos/pobres – surgiram de transformações ocorridas a partir de progressos na forma de produção da existência do ser humano e envolviam apenas pessoas que tomavam parte na produção. Porém, no contexto do surgimento do comércio mercantil, surge uma classe oriunda da terceira grande divisão social do trabalho, a qual produz o comerciante, classe intermediária, que explora ambos os lados a produção, que “sem tomar parte na produção, conquista a direção geral da mesma e avassala economicamente os produtores” (ENGELS, 2012, p. 160).

Essa terceira divisão social do trabalho propiciou também o advento do dinheiro-metal que produziu como consequência: o advento da propriedade privada da terra e com ela a hipoteca; a centralização e contração de riqueza em classe pouco numerosa; ampliação das massas empobrecidas; o isolamento da nobreza tribal consanguínea onde não foi possível coincidir nobreza e comerciantes. Temos

então, associada à terceira grande divisão social do trabalho, cuja expressão é o surgimento dos comerciantes, a divisão da sociedade em classes de homens livres segundo seus bens. O desenvolvimento econômico promoveu sucessão de revoluções sociais que produziram diferenciações não conhecidas nas sociedades gentílicas, criando novos interesses e necessidades, na maioria das vezes oposto àquela ordem da *gens*.

Acabava de surgir, no entanto, uma sociedade que, por força das condições econômicas gerais de sua existência, tivera que se dividir em homens livres e escravos, em exploradores ricos e exploradores pobres; uma sociedade em que os referidos antagonismos não só não podiam ser conciliados como ainda tinham que ser levados aos seus limites extremos. Uma sociedade desse gênero não podia subsistir senão em meio a uma luta aberta e incessante de classes entre si, ou sob o domínio de um terceiro poder que, situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal. O regime gentílico já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes, e substituído pelo Estado. (ENGELS, 2012, p. 163)

Vimos até aqui, apoiados diretamente em Engels e indiretamente em Marx, para dizer que a sociedade capitalista é uma sociedade de classes, assumindo essa premissa conjuntural que orienta a nossa perspectiva da análise. É bom que se diga que a premissa aqui é no sentido de ponto de partida de um raciocínio, e não como uma sentença fundante de um argumento filosófico. Não pretendemos com essa premissa, basear uma conclusão, como no silogismo. Com essa apresentação do estudo de Engels, queremos constatar um dado de realidade que advém da conjuntura (por isso premissa conjuntural), os quais devem servir de orientação para a análise e avaliação de políticas, de modo que não sucumbamos à ingenuidade analítica, conforme alerta Arretche (2001).

Estado e Hegemonia em Gramsci e Poulantzas

Assumimos que o Estado é produto de inter-relações complexas na sociedade de classes e nasceu para garantir a manutenção dessa sociedade. Nesse sentido, o Estado é hegemônico pela classe dominante, que tinha, e continua tendo, interesse na manutenção e aperfeiçoamento da sociedade que propiciou seu desenvolvimento, enriquecimento, fortalecimento e poderio. Sendo assim, precisamos entender como o Estado funciona e se mantém sem que aqueles que são subalternizados se revoltam contra o sistema que os subalternizam. Os conceitos de hegemonia de Gramsci e Poulantzas explicam a forma como se mantém a dominação de classe, no Estado capitalista. Todavia, para compreendê-los em sua completude, é necessário compreender também o conceito de Estado que esses autores desenvolvem de forma inovadora, cada qual com sua especificidade, em relação à concepção tradicional do marxismo.

O conceito de sociedade civil em Gramsci, fundante da concepção de Estado integral, é considerada a contribuição específica de Gramsci à teoria marxista (LIGUORI; VOZA, 2017; COUTINHO, 1989; FONTES, 2010). Por meio dessa ampliação conceitual, que poderia ser sintetizada na expressão $e=sp+sc$, compreende-se o Estado como a inter-relação da sociedade política com a sociedade civil, enquanto os clássicos marxistas identificam o Estado apenas com a repressão e seus aparelhos coercitivos (COUTINHO, 1989).

Carlos Nelson Coutinho, na obra *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político* (1989) cita o trecho que posteriormente foi publicado em *o Leitor de Gramsci* (2011), como “o melhor resumo de sua concepção ampliada de Estado” (p. 76), a qual transcrevemos a seguir

(...) Eu amplio muito a noção de intelectual e não me limito à noção corrente, que se refere aos grandes intelectuais. Este estudo também leva a certas determinações do conceito de Estado, que habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc) (...). [Carta a Tania, 7-9-1931; Cartas, vol 2, p. 84] (COUTINHO, 1989, p. 76; 2011, p. 267)

Como se pode perceber, o conceito de Estado integral decorre do conceito de sociedade civil, os quais tem como consequência o conceito de Hegemonia, que é o que mais nos interessa nessa empreitada teórica, pois identificamos na política de avaliação educacional, características que nos permitiu classificá-la como um aparelho de hegemonia, porém não um aparelho privado *strictu sensu*, mas um “aparelho estatal”. Para elucidar melhor o exercício reflexivo que fizemos, fundamental para a análise do nosso objeto, é preciso avançar um pouco mais e dialogar com o conceito de Estado-relação de Poulantzas e com suas reflexões sobre o papel do Estado na produção de consensos de classe, ou seja, de hegemonia.

Se o marxista italiano, desenvolveu a ideia de aparelhos privados de hegemonia, nesse aspecto, focado na sociedade civil, o marxista grego focou na sociedade política, ampliando a “zona de influência” da infraestrutura para a superestrutura, ou seja, considerando que a sociedade política também possui papel ideológico na produção da hegemonia da classe dirigente do Estado capitalista e não só o papel coercitivo. Nessa perspectiva, o Estado é a “condensação material de uma relação de forças entre as classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1980, p. 147), que tem como função, garantir a unificação dos interesses de longo prazo do bloco no poder, organizando as relações ideológicas e a ideologia da classe dominante, produzindo o efeito da representação dos interesses nacional, que coloca o Estado artificialmente acima da divisão de classes. O Estado também desorganiza a classe subalterna, por meio do isolamento, que dificulta a consciência de classe.

É da explicação desse processo, buscando responder o motivo pelo qual a burguesia dispõe desse Estado representativo, nacional popular de classe, para assegurar sua dominação, que Poulantzas desenvolve o seu conceito de hegemonia, a partir de Gramsci. Para ele a fração de classe dominante exerce a hegemonia sobre a formação social por meio do Estado, o qual atua, não somente fazendo uso da coerção, mas sobretudo com o auxílio da produção de consensos em que absorve interesses de frações da classe dominada, mas garante, no longo prazo, os interesses da classe dominante.

O Estado organiza e reproduz a hegemonia de classe ao fixar um campo variável de compromissos entre as classes dominantes e classes dominadas, ao impor muitas vezes até às classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo termo (POULANTZAS, 1980, p. 213)

Um Aparelho Estatal de Hegemonia é, então, uma articulação que emana no e do Estado (sociedade política) para assegurar a dominação de classe por meio do consenso. Não se trata de uma articulação por meio de Aparelhos Privados de Hegemonia (APH) que são transformados em dispositivos legais e ganham instrumentos legais-coercitivos para garantir o consenso ou reprimir o dissenso. Trata-se de um processo que ocorre inteiramente no âmbito do Estado restrito brasileiro, por demanda de sua relação com agências estatais estadunidenses e que foram, paulatinamente, sendo assumidas por aparelhos privados de hegemonia que contribuíram para o reforço da agenda reformadora. No caso da Política Nacional de Avaliação, sua função foi criar o consenso em relação à perspectiva do Estado mínimo como solução para os problemas criados pelo Estado de bem-estar social.

A seguir, apresentaremos as considerações acerca dos instrumentos de avaliação, que compõem o arcabouço dessa política, de forma que se possa perceber a articulação entre esses instrumentos de avaliação e a existência e um eixo ideológico comum conectado com as reformas do Estado no Brasil, o que permite considerá-la como um Aparelho Estatal de Hegemonia (AEH).

Considerações acerca dos instrumentos de avaliação da Política Nacional de Avaliação

No Brasil, a política de avaliação é um todo complexo, composto de um conjunto de programas e legislações extensas e detalhadas que visam, oficialmente, supervisionar e regular os sistemas de ensino em todos os níveis. Também são funções dessa política: selecionar para o acesso ao ensino superior e certificar competências e habilidades com vistas à conclusão do ensino fundamental e médio; e cumprir, formalmente, a função de prestação de contas à sociedade (*accountability*).

A avaliação da educação básica, atualmente, é operacionalizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)³ e conta ainda com outros dois exames nacionais: Exame Nacional para Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos (Encceja) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A avaliação da Educação Superior se dá por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Completa o arcabouço das políticas de avaliação da educação brasileira, a avaliação quadrienal da pós-graduação promovida pela Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Todos esses programas, tiveram algum precursor iniciado nos anos subsequentes à crise do capital que se intensificou a partir da década de 1970, quando o processo de acumulação do capital entra em colapso e Estado de bem-estar social é diagnosticado com a principal causa desse colapso, sendo então apresentadas diversas políticas para seu desmonte. Caracterizado como ineficiente, o “Estado-providência”, principal executor e promotor de políticas, com forte participação em todos os setores sociais e econômicos, dá lugar ao “Estado-avaliador”, que deve garantir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas executadas e promovidas por setores sociais e econômicos privados.

Os programas de avaliação educacional no Brasil, de um modo geral, cumprem então dois papéis declarados: 1) diagnosticar as políticas mantidas pelo Estado como ineficientes e ineficazes; 2) criar instrumentos de garantia de padrão de qualidade para serem cumpridos por aqueles que assumiriam essas

políticas no lugar do Estado. A partir desse entendimento, apresentaremos a seguir um rápido panorama dos programas de avaliação da Política Nacional de Avaliação, de modo a demonstrar sua conexão com o período pós-crise de 1970 e sua articulação como um instrumento a serviço da pavimentação da hegemonia neoliberal no Estado brasileiro contemporâneo.

A avaliação da Educação Básica

O SAEB é herdeiro de um processo de estudos, pesquisas e experiências, iniciado no Brasil na primeira metade da década de 1980 em que foram protagonistas o MEC e a Fundação Carlos Chagas, no qual a participação do Banco Mundial foi determinante, inclusive para a inserção de uma avaliação do rendimento escolar dos alunos como instrumento de medida dos impactos do Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro (EDURURAL), pioneiro na utilização da avaliação externa, cujo sucesso incentivou o desenvolvimento de outros programas e estudos⁴, até que, já sob os efeitos dos dispostos constitucionais, o recém criado e incipiente SAEP transforma-se em SAEB e desde 1990 vem sendo aplicado até hoje periodicamente. (HORTA NETO, 2007).

Em 2019, o SAEB teve suas diretrizes de realização regidas pela Portaria MEC n. 366, de 29 de abril de 2019 (BRASIL, 2019), definindo nova composição, mais abrangente que a anterior⁵, da educação infantil até o ensino médio. Seus objetivos declarados são:

- [...] I - Produzir indicadores educacionais para o Brasil, suas Regiões e Unidades da Federação e, quando possível, para os Municípios e as Instituições Escolares, tendo em vista a manutenção da comparabilidade dos dados, permitindo, assim, o incremento das séries históricas;
- II - Avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no país em seus diversos níveis governamentais;
- III - Subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas em educação baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil;
- IV - Desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa. (BRASIL, 2019)

Nota-se que a definição oficial desse sistema deixa claro que ele visa melhorar a qualidade, equidade e eficiência do ensino. Considerando que o termo “qualidade” está diretamente ligado à avaliação educacional, haja vista que, dentre outras coisas, essa se justifica no cumprimento do preceito constitucional de garantia do padrão de qualidade, é pertinente questionar o significado do termo na política, uma vez que “qualidade” é uma palavra que comporta diversos significados e possibilita diversas interpretações de acordo com diferentes capacidades valorativas (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005), sendo determinantes as visões de mundo, sociedade e educação, da mesma forma tais significações estão vinculadas a trajetórias histórico-culturais (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

Entendemos que o conceito de qualidade implícito nos objetivos do SAEB pode ser apreendido na relação que se estabelece com “equidade” e “eficiência”, princípios que ganharam força na administração pública a partir da execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do qual saíram “algumas diretrizes que influenciariam determinadamente o processo educacional brasileiro” (HORTA NETO, 2007, p.04).

Souza e Oliveira (2003), ao analisarem o SAEB inserido nas demais iniciativas de avaliação promovidas pelo governo federal na década de 90, afirmam que tais iniciativas estão, não só inseridas na lógica do mercado, mas, sobretudo, comprometidas em viabilizar essa lógica, difundindo e consolidando sua ideia de “qualidade” em contraposição à ideia de igualdade, como objetivo principal das políticas educacionais.

É importante ressaltar que os resultados do SAEB, especificamente da Prova Brasil, servem de subsídio para calcular o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (ÍDEB), entendido pelo INEP como “importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação” (BRASIL, 2019), uma vez que foi por meio dele que se pôde sintetizar metas de qualidade em forma de índice, as quais os gestores devem perseguir e a sociedade acompanhar e cobrar. Essa dinâmica, considerada as devidas peculiaridades, guarda estreita relação com a gestão por resultados apregoada pela teoria da administração pública, que sustentou a reforma do Estado comandada por Bresser-Pereira (2001).

Podemos perceber então que a concepção de avaliação presente no SAEB vai na esteira da reforma do Estado contribuindo para a consolidação de mudanças significativas nas prioridades das políticas educacionais.

O ENEM foi criado em 1998 e atualmente é regido pela Portaria MEC n. 468, de 3 de abril de 2017, que dispõe sobre a realização do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, e dá outras providências. Consta que seu objetivo primordial é

[...] aferir se aqueles que dele participam demonstram, ao final do ensino médio, individualmente, domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e se detêm conhecimento das formas contemporâneas de linguagem. (BRASIL, 2017).

Em seu artigo 3º a portaria relaciona as possibilidades abertas pelos seus resultados, das quais consideramos relevante destacar os que tem relação direta com outras políticas educacionais e sobre os quais teceremos rápidos comentários:

[...] **II - a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do ensino médio;**
III - a utilização do Exame como mecanismo único, alternativo ou complementar para acesso à educação superior, especialmente ofertada pelas instituições federais de educação superior;
IV - o acesso a programas governamentais de financiamento ou apoio ao estudante da educação superior;
V - a sua utilização como instrumento de seleção para ingresso nos diferentes setores do mundo do trabalho; e
VI - o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira (BRASIL, 2017, grifos nossos).

Ao que parece o ENEM tem objetivos muito mais amplos do que o anunciado no artigo primeiro. Fica muito claro que há uma intencionalidade de, sob o pretexto de “avaliar” se os alunos estão aprendendo o que deveriam aprender no ensino médio, induzir uma reforma curricular, interferir no modo de acesso ao ensino superior e selecionar candidatos a programas governamentais como o FIES (Programa de Financiamento Estudantil) e PROUNI (Programa Universidade para Todos).

Em análise feita sobre o ENEM, inserido no conjunto das políticas de avaliação da década de 1990 Souza e Oliveira (2003) questionam:

[...] que benefícios poderá trazer aos alunos? O que poderá ser feito retroativamente? Diante da constatação de dadas incompetências, o que poderá um aluno egresso da escola pública fazer? Exigir do poder público um processo de ensino que garanta seu direito à real escolarização? (p. 884)

Tais indagações, feitas sobre o ENEM original, são pertinentes ainda hoje, o que nos permite levantar como hipótese que as mudanças empreendidas no ENEM não alteraram sua essência, pelo contrário, melhoraram-no, fazendo com que atingisse alguns dos seus objetivos ocultos, conforme hipótese levantada sobre o exame original por Souza e Oliveira (2003), para quem “pelos objetivos anunciados, o ENEM pretende se legitimar como mecanismo de referência a processos seletivos, seja para cursos profissionalizantes, para cursos superiores ou mesmo para inserção no mercado de trabalho”(p. 884).

É relevante lembrar, que no ano de 2012, por meio da Portaria INEP n. 342, de 28 de setembro de 2012, foi realizada a divulgação da proficiência média dos estudantes que realizaram o exame em 2011, por unidade escolar, fato que teve como consequência principal, a formação de uma série de rankings, organizados principalmente pela mídia e largamente utilizados como peça publicitária por escolas privadas e também por públicas, na intenção de cancelar a qualidade do ensino que oferecem. Porém, se buscarmos na portaria que instituiu o ENEM em vigor não encontraremos na relação de possíveis consequências para os seus resultados nenhuma abertura para essa ação, consideramos ainda que ela fere o objetivo anunciado.

Destinado à certificação de competências para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), o Enceja foi criado em 2002 pela Portaria Ministerial n. 2.270, de 14 de agosto (BRASIL, 2002), suspenso em 2003 (Portaria N° 2.134, de 7 de agosto) (BRASIL, 2003) e reinstituído em 2004 com a publicação da Portaria MEC 3.415, de 21 de outubro (BRASIL, 2004a). Mesmo que o primeiro e o último ato tenham o mesmo objetivo e sejam muito parecidos no texto, é possível perceber que esse exame foi objeto de disputas. Mesmo sendo ato público a posteriori, o Parecer CNE/CEB n. 06/2010⁶, que fundamenta a Resolução CNE/CEB n. 3, de 15 de junho de 2010 deixa transparecer o quanto a temática referente a exames certificadores na EJA, incluso o Enceja, é polêmica.

O debate e os embates que envolveram o exame à época da sua instituição foram pautados por questões importantes levantadas principalmente pelos movimentos sociais atuantes em favor da EJA, tais como: i) o caráter centralizador do exame que, além de desrespeitar os Estados e Municípios na suas autonomias e competências para ofertar e certificar no ensino fundamental e médio, também desrespeitava as diversidades regionais, curriculares e dos sujeitos educandos e educadores da EJA; ii) o contexto de baixos investimentos em educação, quando ainda vigorava o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e a modalidade não estava inclusa; iii) a avaliação de que havia um interesse em desresponsabilizar os Estado de oferecer cursos de EJA, que garantissem o direito dos educandos, assumindo apenas o papel de certificação; iv) a

interpretação de que o exame poderia servir de incentivo, por parte do poder público, para que os jovens abandonassem a escola e optassem pela certificação. (CATELLI JR.; GISI; SERRAO, 2013)

A contraposição entre a certificação e o oferecimento de cursos faz transparecer uma outra oposição, entre a política educacional que se fundamenta no direito à educação para todos com o objetivo de proporcionar aos educandos os conhecimentos elaborados pela humanidade, através da escolarização, e uma política compensatória, que busca a correção de fluxos escolares e objetiva oferecer aos educandos apenas o desenvolvimento de competências e habilidades.

Vieira (2006) chama atenção sobre a centralidade que o conceito de competências assumiu nas políticas educativas após a aprovação da Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN), tornando-se referência para as diversas diretrizes curriculares, inclusive para a EJA. A autora questiona se o Enceja, que visa à certificação de competências adquiridas em processos de educação formal e não-formal, é capaz de promover a articulação entre os saberes construídos fora do contexto escolar com os saberes teóricos e científicos.

A partir de sua análise sobre a matriz de competência operada pelo exame em questão Vieira (2006) conclui que “a preocupação dominante é atender às demandas do capital, fornecendo um novo perfil de trabalhador adequado às exigências do atual modo de produção” (p. 106).

Ao analisar os possíveis impactos das políticas de avaliação na EJA, a autora insere o Enceja no conjunto das reformas educacionais dos anos 90, atribuindo-lhe, como aos demais instrumentos de avaliação, funções indutoras da desresponsabilização do Estado frente às políticas educacionais, concluindo que “garantindo apenas a avaliação do produto, o Estado joga para o mercado da educação a responsabilidade pelo processo educacional. Ou seja, o Estado abre mão da responsabilidade de formação, garantindo apenas mecanismos de acreditação e certificação” (HADDAD, 1998, p. 122, apud VIEIRA, 2006, p. 105).

A avaliação da Educação Superior

A Lei n. 10.861 de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004b), que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências, é herdeira de um processo que remonta ao início dos anos 80 profundamente marcado por tensionamentos entre os governos e a comunidade universitária, está, assim como as iniciativas da educação básica, imerso no contexto das reformas educacionais e das novas configurações econômicas reformadoras do aparelho do Estado.

É relevante citar que o SINAES foi gestado no bojo da resistência ao processo de avaliação vigente até 2003, composto basicamente pelo Provão e que o seu centro intelectual era praticamente o mesmo do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) que por sua vez, surgiu como resposta às concepções quantitativistas para uma universidade em crise nos anos 80, quais sejam: Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) (1983) e Grupos de Estudos da Reforma da Educação (GERES) (1985) (BARREYRO; ROTHEN, 2008)

As finalidades desse sistema são:

[...] a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004b)

Metodologicamente está estruturado em três tipos de avaliação: a) Institucional, que se propõe a lançar olhares sobre a IES por meio da auto-avaliação, coordenada pela Comissão Própria de Avaliação e da avaliação institucional externa, realizada sob a coordenação do INEP; b) de Cursos, realizada para identificar as condições de ensino caracteriza-se pela visita in loco de comissão de especialistas das áreas de conhecimento; c) do desempenho dos estudantes, operacionalizada por meio do Exame Nacional, o ENADE, vinculado às diretrizes curriculares dos cursos de graduação. Estão vinculados ao sistema atos de autorização de abertura, reconhecimento, renovação de reconhecimento de cursos e credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior, sendo todo o processo coordenado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) formada por representantes do governo, trabalhadores das IES e especialistas.

Dias Sobrinho (2010), ao relacionar as transformações da educação superior com as políticas de avaliação praticadas a partir de 1995, analisa o Provão e o ENADE, concluindo que esse último ganhou uma centralidade dentro do sistema não prevista, sendo esse um dos fatores mais relevantes nas diferenças entre o SINAES praticado atualmente e a proposta original.

Inicialmente o SINAES “baseia-se numa concepção de educação global e integradora” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 208), em contraposição à concepção presente no Exame Nacional de Cursos, limitada e produtivista, pois centra-se nos resultados dos estudantes e orientada para reforçar a educação como mercadoria, enquanto o SINAES foi pautado na ideia de educação como bem público social.

Rothen (2006), em artigo sobre os documentos de implantação do SINAES, pressupondo que no Brasil a história da avaliação de IES segue duas vertentes, a emancipatória-formativa e reguladora-controladora, busca demonstrar os diversos tensionamentos existentes na implantação do sistema, mobilizados pela dicotomia entre essas concepções, presente no interior do governo Lula. Em outro estudo, sobre o processo de elaboração e implantação do SINAES, Barreyro e Rothen (2006) demonstram diversas contradições existentes entre o sistema proposto, o aprovado e o operacionalizado⁷ identificando uma tentativa de conciliação entre as concepções de avaliação em disputa. Em nossa visão, o exemplo da avaliação de desempenho dos estudantes, hoje realizada por meio do ENADE, ilustra de forma clara esse movimento.

Na proposta elaborada pela CEA havia, no lugar de um exame, a Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área, o PAIDEIA, que “buscaria consolidar a ideia de processo, de integração, de movimento, evolução e inovação, contrapondo-se à avaliação produtivista, estática e de meros resultados” (DIAS SOBRINHO, 2010 p. 212), porém a proposta foi recusada pelo MEC e pelo congresso. Em seu lugar foi proposto o ENADE, parte integrante do texto aprovado no congresso, que apesar de ser um exame, era muito diferente do Provão, continha o ideário da avaliação

diagnóstica, sua aplicação, para um mesmo curso, se dava de forma amostral de três em três anos. Como faziam a mesma prova os ingressantes e concluintes, possibilitava uma visão de desenvolvimento no processo.

Uma vez que se constitui um dos elementos do sistema de avaliação ele não deve ser tomado de forma isolada. Entretanto, houve principalmente após a instituição de índices majoritariamente baseados nos resultados do ENADE, uma proliferação de rankings elaborados pela mídia e utilizados publicitariamente por IES privadas como chancela de qualidade. Sobre isso Dias Sobrinho (2010) destaca que:

[...] embora o Documento base houvesse rejeitado a prática de classificações das instituições, a própria Lei do SINAES (nº 10.861, de 14 de abril de 2004) acabou fornecendo um argumento para a elaboração de rankings, ao prever a escala de cinco níveis para os cursos e para o desempenho dos estudantes no ENADE. (p. 215)

Nesse contexto, como podemos perceber, há um movimento analítico por parte de especialistas do SINAES que admite mudança de paradigma do que se tornou o SINAES em relação ao que se propunha com ela.

Na implementação do SINAES, alguns de seus princípios e propósitos foram sendo descartados ou descumpridos. Paulatinamente, a instituição foi cedendo lugar aos cursos, a avaliação institucional, especialmente em sua dimensão interna não se consolidou em todas as IES e o ENADE foi ganhando crescente destaque e autonomia. Na mídia e na sociedade em geral, tornou-se sinônimo de avaliação, em sentido pleno, como ocorrera nos tempos do Provão, como se todo o SINAES se resumisse a esse exame. (p. 216)

E ainda,

A proeminência dada ao ENADE – agora como instrumento estático e somativo, menos dinâmico e formativo – muda o paradigma da avaliação e traz consequências importantes. Em decorrência, o SINAES perde muito de seu sentido de sistema; a avaliação institucional se enfraquece e se burocratiza; a autonomia institucional e docente tende a desaparecer [...] (p. 217)

Para Silke Weber (2010), “a ênfase dada à variável desempenho do estudante, nos resultados obtidos pelas IES, finda por transformar a proposta do SINAES de avaliação como processo formativo em simples avaliação de resultados, (p. 1264)” sendo assim, “a avaliação formativa é ‘des-induzida’ ao privilegiar os resultados do ENADE sobre os outros” (ROTHEN; BARREYRO, 2011, p.33).

Como pudemos perceber, os programas ou políticas, de avaliação da educação brasileira, que compõe a Política Nacional de Avaliação guardam uma unidade de propósitos, visando tornar a Política Educacional mais eficiente, como foco nos resultados. Todas elas são elaboradas em meados da década de 1990 e início de 2000, período que coincide com grandes reformas administrativas no Estado brasileiro, sob a orientação da Administração Pública Gerencial, a qual, por sua vez, conecta-se aos processos de derrocada do modelo do “Estado-providência” e ascensão do modelo do “Estado-avaliador” no período pós crise do capital intensificada a partir de 1970, em que se pode observar os gérmenes da concepção de Estado que promoveu a elaboração desses programas. A unidade dos programas, que além se dar a partir dos propósitos, também se dá na origem e, principalmente, nas consequências, está no cerne da tese deste ensaio, que é a configuração da Política Nacional de Avaliação como um aparelho Estatal de Hegemonia.

Considerações finais

Apresentamos neste ensaio, a partir de uma leitura de Gramsci e Poulantzas, uma reflexão sobre a Política Nacional de Avaliação da educação brasileira, especificamente a que compreende a educação básica e a educação superior. Em nossa reflexão assumimos uma perspectiva teórico-metodológica em relação ao Estado, além da premissa conjuntural de que vivemos sob o modo de produção capitalista, em uma sociedade de classes, de modo a compreender a realidade e o objeto do ensaio em uma perspectiva crítica. Objetivamos contribuir para o desenvolvimento da avaliação e análise de políticas, em especial as políticas de avaliação educacional.

Ao considerar as concepções de avaliação, as consequências previstas dos instrumentos/programas, às quais estão expressas em seus objetivos, e as consequências aferidas nas análises dessas políticas, a leitura crítica dos principais programas de avaliação sistêmica vigente no Brasil até o ano de 2018, permite afirmar que SAEB, ENEM, ENCCEJA e SINAES, tem uma mesma raiz. Tais programas, configuram-se como ferramentas das reformas educacionais pretendidas, tanto do ponto de vista da gestão como do currículo, imprimindo uma orientação da educação que melhor atende às necessidades do capital após a crise do capital, que se intensificou a partir da década de 1970. É justamente a partir desta conexão, que percebemos a conformação da Política Nacional de Avaliação como Aparelho Estatal de Hegemonia (AEH), cuja consequência é a produção de consensos ideológicos sobre as funções do Estado e da educação. Tais consensos, produzidos sob o poder indutivo da Política Nacional de Avaliação, contribuem, de modo fundamental, para a manutenção da ordem capitalista vigente.

A partir das considerações delineadas neste ensaio, podemos afirmar que a Política Nacional de Avaliação é um Aparelho Estatal de Hegemonia. Isso significa atribuir a uma política, emanada a partir do Estado, um papel que atribuem às organizações, sejam elas privadas (Gramsci) ou estatais (Poulantzas). Isso significa assumir que a agenda da Política Nacional de Avaliação que temos hoje, não surgiu a partir da mobilização social da sociedade civil, através da atuação de aparelhos privados de hegemonia. Ela também não tem o papel clássico das leis e outros instrumentos de coação do Estado, associados à sociedade política.

A Política Nacional de Avaliação vem exercendo a função mediadora na produção de consensos, entre e intra-classes, induzindo, por meio desses consensos, a visão de Estado da fração dominante no capitalismo globalizado após 1970, quando há uma demanda por reconfiguração do papel do Estado, sobretudo para os países em desenvolvimento. Essa função, realizada a partir de uma política pública, cuja agenda se conformou no âmbito da sociedade política, é o que caracteriza a Política Nacional de Avaliação AEH.

É certo que essas reflexões iniciais ainda precisam passar por outros confrontos reflexivos e pelo exercício da pesquisa empírica, considerando inclusive outras políticas, todavia, a contribuição deste ensaio para o campo da análise e avaliação de políticas públicas configura-se em apresentar teoricamente um conceito (aparelho estatal de hegemonia) e levantar a possibilidade dele se tornar uma categoria e

análise para que se possa convergir na compreensão da realidade e na sua transformação, no sentido de uma “educação para além do capital” (MÉSZÁROS, 2008).

Referências:

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC -SP; Cenpec, 2001.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 27, n. 96, especial, p. 955-977, out. 2006. Disponível em: www.scielo.org.br. Acesso em: 15 out. 2012.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos: do PARU, CNRES, GERES E Paiub **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008. Disponível em: www.scielo.org.br. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Portaria Ministerial nº 2.270, de 14 de agosto de 2002. Institui o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA. Brasília, DF, 2002. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2002/portaria2270.pdf. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL, Portaria MEC 3.415, de 21 de outubro de 2004a. Institui o Exame Nacional de Avaliação na modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/portmec3415_04.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL, Portaria MEC n. 366, de 29 de abril de 2019. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/legislacao/portaria_n366_29042019.pdf Acesso em 15 Ago. 2019.

BRASIL, Portaria MEC n. 468, de 3 de abril de 2017, que dispõe sobre a realização do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, e dá outras providências. Disponível em http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20144117/do1-2017-04-04-portaria-no-468-de-3-de-abril-de-2017-20144067 Acesso em 15 Ago. 2019.

BRASIL, Portaria nº 2.134, de 7 de agosto de 2003. Determina ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP a realização de estudos sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2003/portaria2134.pdf Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. **Ideb**. Disponível em: <<http://inep.gov.br/ideb>>. Acesso em: 04 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004b. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 31 jan. 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. K(org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus,1988.

- CATELLI JR. Roberto, GISI, Bruna, SERRAO, Luis Felipe Soares. Encceja: cenário de disputas na EJA. **Rev. bras. Estud. pedagog.** (online), Brasília, v. 94, n. 238, p. 721-744, set./dez. 2013. Disponível em www.scielo.br Acesso em 14 dez. 2022.
- COUTINHO, Carlos Nelson (org). **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2011.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro. Campus, 1989.
- DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação (Campinas) [online]**. 2010, vol.15, n.1, pp. 195-224. Disponível em: www.scielo.br Acessado em 05 fev. 2013.
- DOURADO, Luiz Fernandes e OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. CEDES [online]**. 2009, vol.29, n.78, pp. 201-215. Disponível em www.scielo.br Acessado em 01/02/2013.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 4 ed. São Paulo: Centauro, 2012. 176p.
- FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. 2 ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010. 388p.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. As novas e velhas face da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs). **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2 ed. São Paulo. Expressão Popular, 2014. 304p.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 2. Edição Carlos Nelson Coutinho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, nº42/5, 2007. Disponível em <http://www.rieoei.org/deloslectores/1533Horta.pdf>. Acesso em 1 de fev. 2013.
- ISUANI, Ernesto A. Três enfoques sobre o conceito de estado. **R. C. pol.**, Rio de Janeiro, 27(1):35-48. jan./abr. 1984.
- JESSOP, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000200010&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 05 set. 2019.
- LIGUORI; Guido; VOZA, Pasquale. (org.) **Dicionário Gramsciano**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-24, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782005000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 31 jan. 2013.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980. (Biblioteca de Ciências Sociais, v. n. 19).
- ROTHEN, José Carlos e BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: "provão II" ou a reedição de velhas práticas? **Educ. Soc. [online]**. 2011, vol.32, n.114, pp. 21-38. Disponível em www.scielo.br acessado em 05/02/2013.
- ROTHEN, José Carlos. Ponto e contraponto na Avaliação Institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática** - v. 15, n.27, jul.-dez.-2006, p. 119-137. Disponível em www.scielo.br Acessado em 15/10/2012.
- SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de & EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

SILVA, Domingos Pereira da; RODRIGUEZ, Vicente. O Estado em Poulantzas: uma análise da constituição da hegemonia na sociedade de classes. In: Colóquio Internacional Marx Engels, 8, 2015, Campinas. **Anais...** Campinas: Cemarx, 2015. p. 1 - 8. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2015/trabalhos2015/Domingos%20Pereira%20e%20Vicente%20Rodrigues%2010098.pdf. Acesso em: 05 set. 2019.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, Sept. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 Sept. 2019.

VIEIRA, Maria Clarisse. Possíveis impactos das políticas de avaliação na Educação de Jovens e Adultos: O ENCCCEJA (2002) em questão. **Educ. Rev.**, Belo Horizonte, n. 43, p. 95-110, jun. 2006. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982006000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 set. 2019.

WEBER, Silke. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/11.pdf>. acesso em: 15 abr. 2017.

Notas

¹ Doutor em Educação (UFPR). Pedagogo na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4777371249650435>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8162-5333>. E-mail: pereira.rafaeldosantos@gmail.com.

² Além da domesticação e comércio de gado e “derivados”, houve o desenvolvimento de outros setores, como o tear e a fundição de metais.

³ Em 2019, o SAEB passa por uma reestruturação que tem como objetivo se adequar à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). As siglas Aneb (Avaliação Nacional da Educação Básica) e Anresc (Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, conhecida como Prova Brasil) deixam de existir, sendo todas as avaliações designadas e identificadas com a sigla SAEB.

⁴ a) “Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública: um estudo em 15 capitais e 24 cidades” (1987); b) Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau – SAEP (1988); c) Projeto Nordeste (tem início em 1984, mas somente é iniciado em 1994).

⁵ Em 2013, sua composição, até então com dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEb), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil, passa a incorporar e recém criada Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), vigindo até 2019 com três processos de avaliação, quando então deixam de existir para o SAEB ser compreendido como um sistema global de avaliação da educação básica, da educação infantil ao ensino médio.

⁶ Reexamina o Parecer CNE/CEB nº 23/2008, que institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. O próprio parecer reexaminado era um esforço de revisão do Parecer CNE/CEB nº 11/2000 e da resolução respectiva, indicando que o referido debate, embora tenha culminado na publicação desse ato em 2010, remonta a processos anteriores, do início do século.

⁷ Entendemos como SINAES proposto, aquele elaborado pela Comissão Especial de Avaliação Superior. Como SINAES aprovado, a Lei 10.861/94 e SINAES operacionalizado o que emerge da sua execução na prática, orientado pelos diversos atos e documentos do INEP/CONAES e a promoção de modificações advindas da instituição dos indicadores, como o IGC e CPC.

Recebido em: 11 de maio 2022

Aprovado em: 10 de maio 2023