



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

10880 - Resumo Expandido - Trabalho - XIV ANPED SUL (2022)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Jaqueline Bonfim de Souza Lima - UNIOESTE/CAMPUS CASCAVEL - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ

Isaura Monica Souza Zanardini - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ

Simone Sandri - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ

Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES;

A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

As políticas neoliberais a partir da década de 1990 nortearam a reforma do Estado brasileiro redefinindo seu papel, o qual deixou de ser o responsável direto pela execução das políticas públicas, passando a atuar como regulador e avaliador. Em face do exposto, nosso objetivo é discutir a política de avaliação em larga escala no contexto da administração pública gerencial, uma vez que nas últimas décadas a política de avaliação para a Educação Básica pública, no Brasil, vem se firmando como forma de controle e de regulação social.

Este trabalho se constituiu sob a metodologia qualitativa, utilizando-se das seguintes fontes primárias: documentos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE. Ao selecionar as fontes bibliográficas que tratam desta temática, partimos da consideração de que: “A pesquisa científica constrói-se, também, sobre o legado das anteriores e na interlocução com elas. (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p. 3)”.

Com base nos referidos documentos, procuramos compreender a Avaliação como ferramenta da Gestão e a materialização dos pressupostos da Administração Gerencial, iniciada em 1995, traduzidos pela perspectiva de qualidade e controle social que caracterizam o Estado avaliador/regulador. Por conseguinte, tomamos como questão norteadora a discussão empreendida por Evangelista e Shiroma (2015, p. 15), que consideram que, ao se trabalhar com textos políticos, é preciso ter clareza que esses documentos “não expõem as verdadeiras intenções dos autores e nem a realidade” que se propõe a apresentar. Assim, consideramos que:

“o que a fonte silencia pode ser mais importante do que o que proclama, razão, pelo qual nosso esforço é o de aprender o que está dito, mas também o que não está e as vozes que pretendem calar” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2015, p. 15).

Considerando as contradições existentes na sociedade capitalista, de exploração da força de trabalho e do discurso hegemônico de que a educação é o caminho contra as desigualdades sociais, ao tratar da categoria avaliação em larga escala, partilhamos da compreensão de Zanardini (2008) de que a avaliação realizada por meio de testes padronizados em larga escala “consustanciada na lógica da racionalidade econômica, se mostra como um importante mecanismo de controle social, por determinar os padrões mínimos de eficiência educacional” (ZANARDINI, 2008, p. 22). Ao mesmo tempo que se delimita um padrão de sujeito social, capaz de ser eficiente e produtivo ao sistema econômico, esse padrão não mensura a realidade social na qual cada sujeito se constitui, assim como cada instituição de ensino brasileira, enfrenta uma realidade econômica e social distinta.

Visando atender aos princípios e as orientações neoliberais, assim como adequar as políticas públicas às orientações do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), a gestão educacional, por consequência, a gestão escolar, têm como orientação, a partir do Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado, o modelo de administração de empresas, em que o cidadão passa a ser visto como um cliente, cabendo ao Estado e até mesmo a própria sociedade tomarem para si o papel de fiscalizar os serviços prestados, sob a alegação da garantia da eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos.

Compreendemos que a política educacional, ao anunciar como objetivo a eficiência e a qualidade, refere-se ao conceito de qualidade na lógica gerencial do mercado, não contemplando a “qualidade social”, visto que tanto fatores internos como externos ao ambiente escolar, não são considerados devido à pontualidade do que é avaliado. Diferentemente dessa abordagem de qualidade e avaliação, compreendemos que “[...] a qualidade social na educação não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas” (SILVA, 2009, p. 223).

Após a reforma do Estado e a redefinição do seu papel, reconfigurou-se a Gestão Educacional, pois esta assumiu um caráter mercadológico aos moldes da gestão empresarial, orientando-se por uma racionalidade técnica, em que a centralização do Estado, tem enfoque em ações normativas e reguladoras. Este caráter regulador trouxe implicações para a política de financiamento educacional, considerando que os resultados obtidos por meio das avaliações têm sido utilizados para fomentar programas de alocação de recursos.

Em relação as reformas realizadas na educação, Figueiredo (2006) destaca que:

A necessidade de realizar reformas institucionais e administrativas tem como parâmetro a racionalidade econômica dos investimentos do setor público, sob o argumento de que se deve alcançar a eficiência nos gastos e na qualidade na educação (FIGUEIREDO, 2006, p. 169).

As reformas implementadas na década de 1990, com a finalidade de garantir a eficiência da máquina estatal representaram, portanto, “[...] a transformação dos direitos sociais em mercadorias e a cidadania e o direito a democracia em capacidade de consumo”

(SOLIGO, 2013, p. 8), passando-se a encarar os cidadãos em uma sociedade de consumidores e clientes. Em consonância a esse raciocínio,

[...] o discurso da melhoria da qualidade da educação pública se intensificou e assistimos à retomada da Teoria do Capital Humano. No campo da formação, a perspectiva desejada passou a ser a do indivíduo flexível e polivalente, portador de habilidades e competências adaptadas às necessidades do mercado de trabalho. No que concerne à administração da Educação, foi adotada a lógica de gerenciamento das empresas, inicialmente sob a perspectiva da Qualidade total e, posteriormente, como gestão gerencial (SOLIGO, 2013, p. 8).

O autor ressalta que a qualidade do ensino nas escolas passou a ser medida pelas avaliações. Porém, há aspectos desse processo que recebem críticas, em razão do entendimento de que as avaliações não consideram as diferenças sociais e econômicas (SOLIGO, 2013). Em relação ao “tipo” de indivíduos que se almeja “formar”, o BM enfatiza que é preciso investir nas pessoas para construir capital humano, pois considera que [...] as aptidões coletivas e a capacidade de uma população – é um fator determinante crítico do crescimento econômico e da redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 21).

A política implementada pelo BM, que atrela investimento baseado em resultados, anunciada no Relatório intitulado “Um Ajuste Justo” (2017), apresenta uma análise dos gastos do governo, em relação à eficiência e equidade do gasto público no Brasil. No que se refere aos investimentos na educação, considera que não é necessário maior recursos financeiros para o sistema educacional, e sim, a utilização eficiente deles. A qualidade na educação apresentar-se-ia por meio dos resultados e da eficiência do processo de ensino aprendizagem.

Para Zanardini (2006, p. 127), foi o caráter promotor e regulador do Estado que “propiciou ao discurso neoliberal adentrar o terreno educacional, propondo políticas para a educação que visavam, a exemplo do mercado, eficiência rumo à qualidade”. As reformas do setor educacional deveriam ter a finalidade de aumentar a eficiência e a equidade e reduzir o custo fiscal. Dentre as orientações, o Banco Mundial sugere:

Expandir e compartilhar experiências positivas de gestão escolar que demonstraram bons resultados em vários estados e municípios do país [...] o compartilhamento de experiências e melhores práticas; e o destaque às escolas com desempenho melhor. A contratação de empresas privadas para o fornecimento de serviços de educação também poderia melhorar o desempenho e a eficiência dos gastos públicos com educação (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 137).

De maneira implícita, a confiança, a descentralização das decisões, as formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade, o controle por resultados e a competição administrada, como princípios da gestão gerencial, fazem-se presentes.

Se para o BM (2019, p. 04), o desenvolvimento está centrado nas pessoas, e a educação de qualidade é a base para o sucesso econômico, o Estado tem avaliado os indivíduos/escolas a fim de verificar a “qualidade” dessa educação. A normatização por parte do Estado, em relação ao indivíduo que se almeja formar, se respalda nas orientações internacionais, que destacam que é preciso investir em capital humano, sob a justificativa de que, “aumentar o capital humano por meio da educação, saúde e oportunidades é fundamental para o crescimento e a prosperidade” (BANCO MUNDIAL, 2019. p. 31).

Compreendemos que sob o discurso da qualidade de ensino, o acirramento das práticas avaliativas e a materialização deste controle se vislumbra por meio de uma Base Nacional Comum Curricular – BNCC, que normatiza quais os conteúdos, habilidades e competências, são necessárias para uma “educação de qualidade”, que possibilite a prosperidade econômica e como consequência a erradicação da pobreza.

A forma como as avaliações são organizadas, aplicadas e publicizadas, nos indica que esta política avaliativa vem se instituindo como ferramenta para materializar a Gestão Educacional sob orientação da nova gestão pública, sendo que o discurso quanto a garantia de qualidade nos serviços públicos é guiado pela lógica da racionalidade que anuncia uma gestão eficiente com resultados eficazes.

O discurso em torno da promoção da qualidade educacional, tem se reiterado em documentos que orientam a educação e, muitas vezes, aparece vinculado ao direito à educação, direito este posto na Constituição Federal de 1988. Em consonância ao que se anuncia na Carta Magna de 1998, o PNE (2014-2024) define compromissos entre os entes federativos e diversas instituições em prol do avanço da educação brasileira. O enunciado deste documento, afirma que as questões que,

[...] motivam o PNE podem ser vislumbradas nas desigualdades educacionais, na necessidade de ampliar o acesso à educação e a escolaridade média da população, na baixa qualidade do aprendizado e nos desafios relacionados à valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática e ao financiamento da educação (BRASIL, 2015, p. 11).

O discurso oficial é de que diante das condições que impulsionam o PNE, é preciso: “induzir e articular os entes federados na elaboração de políticas públicas capazes de melhorar, de forma equitativa e democrática, o acesso e a qualidade da educação brasileira” (BRASIL, 2015, p. 11).

Observamos que as avaliações de rendimento escolar têm se materializado como um instrumento da Gestão Educacional, pois, no discurso, o sistema de avaliações possibilita a compreensão e a intervenção na realidade educacional, além de subsidiar o controle de resultados, o estabelecimento de parâmetros para comparação e classificação das instituições escolares. Nessa lógica de classificação, temos instituições sendo estigmatizadas mediante a divulgação desses dados.

A intrínseca relação entre as avaliações em larga escala e a Gestão Educacional foi tratada recentemente pelo INEP em uma pesquisa que recebeu apoio financeiro da Fundação Carlos Chagas e da agência de fomento Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Segundo o INEP (2018c, p.12), a referida investigação “[...] permitiu perceber a expansão de iniciativas municipais de avaliação educacional, bem como a

crecente apropriação dos resultados das avaliações estaduais e/ou federais pelos gestores municipais”.

Segundo o relatório da pesquisa intitulada “Avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização das iniciativas em curso” - Volume I (BRASIL, 2018a), a sua finalidade foi a de: “[...] conhecer as vertentes avaliativas [...]e, ainda, iluminar a compreensão de eventuais relações entre as avaliações e a Gestão Educacional nos municípios” (BRASIL, 2018a, p. 17).

De acordo com o INEP, para a coleta de dados, foi realizada uma pesquisa “survey Monkey” que abrangeu o território nacional, captando ações desenvolvidas em torno da “avaliação de alunos, à avaliação institucional, à avaliação de profissionais de ensino e à produção de indicadores” (BRASIL, 2018a, p. 17). Em relação aos dados coletados no relatório apresentado pelo INEP (2018a, p. 119), afirma-se que “esses indicadores parecem, também, estar orientando um modo de conduzir a gestão da educação municipal, por meio do estabelecimento e controle do alcance de metas”.

Além do controle social exercido via avaliação, a responsabilização dos sujeitos tem se engendrado via políticas avaliativas, sob o discurso de melhorar a qualidade dos serviços ofertados e de sua adequação as metas, é necessário acompanhar e controlar o trabalho dos profissionais, sejam professores ou gestores (BRASIL, 2018a, p. 139). Segundo relatório do INEP, “É grande a ênfase, nos depoimentos, na ideia de diagnóstico, visando à melhoria dos diversos processos que ocorrem na rede e, também, dos resultados, principalmente aqueles obtidos nas avaliações oficiais do governo federal” (BRASIL, 2018a, p. 138).

Reconhecemos a necessidade de avaliar a qualidade de ensino ofertado, porém a forma como se conduz esse processo de avaliação e o discurso de que os dados coletados pelo SAEB “[...] contribuem para viabilizar ações no âmbito das políticas públicas visando à contínua melhoria da qualidade educacional do país” (BRASIL, 2019a, p. 17), faz com que questionamos a forma como esses dados são ranqueados e disponibilizados à sociedade. Se os alunos são submetidos a um instrumento avaliativo padronizado nacionalmente, em que se objetiva avaliar o domínio/apreensão conteúdos, percebemos um balizamento sobre quais conteúdos o aluno precisa ter domínio, ou seja, “nas avaliações realizadas se reconhece a sociedade desejada, ou seja, na avaliação se conforma uma determinada visão de mundo”. (ZANARDINI, 2008, p. 191).

A prática de disponibilizar/publicizar os dados obtidos a partir da avaliação dos alunos, faz com que os próprios membros da sociedade incorporem as demandas, no sentido de responsabilizar-se e até mesmo buscar soluções mediante a necessidade do controle de qualidade na Educação. Na perspectiva exposta no relatório de Gestão do FNDE (2017), “a sociedade tem demandado cada vez mais a racionalização dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal, a estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura e em políticas educacionais” (BRASIL, 2018, p. 43). Nessa direção, o processo avaliativo em larga escala, delinea-se como um projeto social que contribui com o controle da formação dos indivíduos, visto que, a avaliação como instrumento da Gestão Educacional, tem exercido papel central, na responsabilização dos sujeitos, subsidiando a padronização e o controle social, necessário aos interesses de dominação da classe burguesa.

Como identificado nos documentos analisados nesta pesquisa, os resultados das avaliações, externas tem sido utilizado como instrumento da Gestão Educacional, no sentido de orientar a política educacional, o ensino e aprendizagem dos alunos, assim como as estratégias para a formação de professores, o ranqueamento e a competição entre escolas mediante divulgação dos índices de desempenho acadêmicos dos alunos, e tem fomentado as políticas de alocação de recursos e de incentivos salariais.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação em larga escala. Gestão Educacional. Qualidade. Controle Social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 fev. 2022.

BANCO MUNDIAL. Relatório Anual de 2017: Erradicar a Pobreza Extrema, Promover a Prosperidade Compartilhada. Washington, DC: Banco Mundial. 2017.

BANCO MUNDIAL. Relatório Anual de 2019: Erradicar a pobreza, investir em oportunidades. Washington, DC: Banco Mundial. 2019.

BRASIL. MARE. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: DF, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 01 ago. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. MEC/INEP. Avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização das iniciativas em curso: relatório final: resultados do survey: volume I / Adriana Bauer, João Luiz Horta Neto (coordenadores). – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018a. 165 p. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6373535. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. MEC/INEP. Relações entre avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: estudo em dez municípios da federação: Relatório final de pesquisa. 2018b. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6373903. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. MEC/INEP. Sistema De Avaliação Da Educação Básica: DOCUMENTOS DE

REFERÊNCIA-VERSÃO 1.0.2018.– Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018c.

BRASIL. MEC/INEP.Relatório SAEB 2017–Brasília:Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019a

BRASIL. MEC/INEP.Histórico do Saeb. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico> Acesso em: 13 abr. 2019.

EVANGELISTA, Olinda. SHIROMA, Eneida.O caráter histórico da pesquisa em educação. Revista deEstudiosTeóricos y EpistemológicosenPolítica Educativa, v. 4, p. 1-14, 2019. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>. Acesso em: 19 nov. 2019

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Desenvolvimento, Globalização e Políticas Sociais: umexame das determinações contextuais dos projetos de reforma da educação e da saúde brasileiras da última década.2006. 292 f. Tese (Doutorado)- Curso de Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

FLACH, Simone de Fátima. Contribuições para o debate sobre a qualidade Social da Educação na Realidade Brasileira.Contexto & Educação,EditoraUnijui. Ano 27, nº 87,p.4-25,Jan./Jun, 2012, Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/download/191/307> Acesso em: 30 abr. 2020.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.Relatório de Gestão FNDE - 2018. Brasília: FNDE, 2019d. 97 p.

SILVA, MariaAbádiada. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações.Cad. Cedes, Campinas/SP, v. 29, n. 78, p.216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 24 maio 2019.

SOLIGO, Valdecir.Qualidade da Educação: relações entre características de contexto e os resultados das avaliações em larga escala nos municípios de pequeno porte da região sul do Brasil. 2013. 217 f. Tese (Doutorado) - em Educação, Universidade do vale do Rio dos Sinos, Unisinos, São Leopoldo, RS, 2013.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza.A ideologia da pós-modernidade e a política de Gestão Educacional brasileira.2006. 173 f. Tese (Doutorado)- Curso de Programa de Pós Graduação

em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ZANARDINI, João Batista. Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007). 208 f. Tese (Doutorado) - em Educação, História e Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.