

BREVE ANÁLISE DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE MONITORAMENTO E GESTÃO DA AVALIAÇÃO EXTERNA NOS SISTEMAS DE ENSINO

Marcos Oliveira Santos¹

Instituto Federal Baiano – IFBaiano, *campus* de Senhor do Bonfim

Leila Pio Mororó²

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

Resumo: O texto apresenta os resultados da revisão bibliográfica vinculada a uma pesquisa de mestrado em curso sobre o monitoramento e a gestão das avaliações externas e do IDEB no âmbito da educação municipal. Analisa quantitativamente as pesquisas que focam em como as políticas públicas em educação operam na lógica gerencial, ou seja, como as mesmas são construídas no âmbito governamental com base nos indicadores educacionais oficiais. Para o desenvolvimento da revisão recorreu-se aos descritores IDEB, avaliações externas, avaliação em larga escala e gerencialismo utilizados na busca realizada em dois catálogos de teses e dissertações e nos anais de dois eventos da área de educação. Os resultados apontaram que as políticas educacionais pautadas na lógica gerencial são insuficientes para promover a qualidade da educação brasileira que tanto se propaga pelas concepções implementadas pelo Estado neoliberal.

Palavras-chave: Avaliações Externas. Gerencialismo. IDEB.

Introdução

Este trabalho, vinculado a uma pesquisa de mestrado ainda em andamento sobre o monitoramento e a gestão das avaliações externas e do IDEB no âmbito da educação

¹ Mestrando em Educação, UESB; Docente do Instituto Federal Baiano, Brasil; Programa de Pós-Graduação em Educação; Núcleo de Estudo, Pesquisa e Formação de Professores (NEFOP). E-mail: marcos_o_santos@yahoo.com.br

² Doutora em Educação, UFSCar; Docente da UESB, Brasil, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação; Coordenadora do Grupo de Pesquisa, Estudo e Formação de Professores - NEFOP. E-mail: lpmororo@yahoo.com.br

municipal, apresenta os resultados sobre a revisão bibliográfica realizada a respeito do tema. A revisão teve como finalidade delimitar a produção científico-acadêmica sobre a temática investigada e o impacto (ou efeito) dos resultados apontados.

Para a realização da revisão bibliográfica definiu-se como descritores de busca os termos exatos: Gerencialismo, avaliações externas ou avaliação em larga escala³, IDEB⁴ e qualidade⁵, que são as categorias iniciais da pesquisa em andamento. Os termos deveriam aparecer nas palavras-chave dos trabalhos. A partir dos resultados iniciais, os trabalhos foram selecionados e classificados por aproximação ao tema pesquisado. Isto é, das pesquisas que tratavam de cada um dos termos de busca separadamente ou de maneira agrupada, considerou-se para critério de seleção a sua relação com a gestão pública municipal ou federal.

De maneira geral, os resultados se reportaram a trabalhos acadêmicos cujas as temáticas também se referiam à gestão escolar, a formação de professores e a organização curricular, isto é, a decisões que incidem mais diretamente no âmbito das relações intraescolares, tanto na Educação Básica quanto na Educação Superior, sendo nesse último de menor ocorrência.

Ao todo, foram encontradas 684 produções as quais, após a seleção a partir do recorte com a gestão pública ficaram delimitadas em um total de 67 produções (31 entre teses e dissertações e 36 trabalhos publicados em anais de eventos). Desse montante, foram analisadas as pesquisas que focam em como as políticas públicas em educação operam na lógica gerencial, ou seja, como as mesmas são construídas no âmbito governamental (em termos de tomada de decisões, planejamentos, aplicações e implementações de recursos) com base nos indicadores educacionais oficiais. O foco da análise, portanto, foi sobre o Sistema Nacional de Avaliação quanto às suas induções sobre a gestão pública municipal ou federal no âmbito governamental.

³ Embora este seja o descritor mais comum nas pesquisas acadêmicas sobre as avaliações externas, nesse trabalho se optou por empregar a própria expressão “avaliações externas”.

⁴ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

⁵ Conquanto o descritor não tenha sido utilizado na busca nos catálogos de teses e dissertações da CAPES e do IBICT, devido à sua abrangência de interrelação com outras temáticas, foi explorado como categoria inicial. No entanto, a busca realizada nos anais das reuniões/simpósios da ANPED e da ANPAE se deu pela ocorrência dos termos nas palavras-chaves.

Este texto está estruturado da seguinte maneira: na primeira parte descreve-se a metodologia de realização da revisão bibliográfica realizada e os resultados por ela originados. Na segunda parte analisa-se a relevância da temática e sua tendência nas pesquisas acadêmicas, avaliando as contribuições e as lacunas deixadas pelos trabalhos analisados para o debate sobre a presença do gerencialismo⁶ nas ações governamentais do setor público em educação. Vale ressaltar que o caráter deste texto, por suas próprias limitações, é o de ser uma breve análise dos resultados da revisão bibliográfica com predominância na apresentação dos aspectos quantitativos.

Breve análise quantitativa dos descritores nas produções acadêmico-científicas

O levantamento das produções foi realizado entre os meses de agosto a novembro de 2018 através dos seguintes catálogos de trabalhos acadêmicos: 1) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), nos seus bancos de teses e dissertações, por serem os dois bancos de dados que hoje agregam as teses e dissertações defendidas em boa parte dos programas; 2) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), nos anais de reuniões/simpósios, por promoverem eventos de grande representatividade e expressão em educação no país.

Na CAPES e no IBICT se usou no campo de busca os descritores já mencionados e com o uso de aspas. Na ANPED e na ANPAE foi necessário buscar esses mesmos descritores nas palavras-chave, nos títulos ou corpo do texto dos trabalhos publicados nos anais das reuniões e dos simpósios, respectivamente. Para a seleção de análise das produções encontradas nas teses e dissertações foram lidas os títulos e resumos e nas comunicações publicadas nos eventos foram lidos os trabalhos integralmente.

Na busca realizada no banco de teses e dissertações do CAPES foram empregados os seguintes filtros: Tipo – Mestrado e Doutorado; Grande Área Conhecimento – Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicada; Área do Conhecimento – Educação; Área Avaliação –

⁶ Um novo modelo de administração implementado em todo o mundo ocidental a partir da década de 1970 sob a justificativa da crise econômica mundial, importado da iniciativa privada e denominado de Nova Gestão Pública (NGP), conforme Hypolito (2005), demonstra a tendência de reestruturação do Estado e suas implicações para a educação.

Educação; Área Concentração – Educação. Ressalva-se que não foi realizado um recorte temporal na busca, uma vez que o mesmo não interferiu nos resultados.

A busca realizada no banco de teses e dissertações do IBICT utilizou os filtros: Assunto: IDEB com o descritor IDEB (no campo da busca); ou Assunto avaliação externa com descritor avaliações externas; ou Assunto avaliação em larga escala com descritor avaliação em larga escala ou Assunto Gerencialismo com descritor Gerencialismo. Nesse catálogo também não foi realizado um recorte temporal na busca pela mesma razão citada a respeito do portal da CAPES.

Devido as peculiaridades do site da ANPED, os procedimentos de pesquisa foram diferentes em relação aos utilizados nos sites dos bancos de teses e dissertações, mas se preservou a busca pelos descritores nas palavras-chaves, títulos ou corpo do texto dos trabalhos. Somente a partir da 23ª Reunião é que se tem acesso aos trabalhos divulgados nesses encontros (os anais das reuniões anteriores ao ano 2000 não estão publicados no site). Vale ressaltar que durante a busca as publicações sobre a 33ª Reunião não abriram no site. Dado a finalidade da pesquisa, a busca se limitou aos trabalhos do GT 5 – Política Educacional.

O portal da ANPAE também apresenta características distintas, razão pela qual as buscas tiveram uma forma também diferenciada, sendo que mais uma vez se mantiveram os mesmos descritores os quais foram buscados nas palavras-chave em Simpósios Nacionais a partir de 2007⁷. O Eixo de interesse foi o Eixo 01 - Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação (que depois é desmembrado, a partir de 2015, ficando o Eixo 01 como Política e gestão da educação básica). No andamento da realização da revisão bibliográfica o portal da ANPAE apresentou problemas, sendo que o Simpósio 2007 e 2009 não estava abrindo.

Como o tema da pesquisa se volta ao monitoramento e gestão do IDEB e das avaliações externas no contexto da gestão pública municipal, foi indispensável, na análise qualitativa⁸, compreender como a concepção gerencial se consolidou nas ações governamentais, qual o papel das avaliações em larga escala nesse processo, bem como que

⁷ Data a partir da qual se disponibiliza no site os eventos com as publicações em anais.

⁸ Aqui não se pretende aprofundar as análises qualitativa dessa revisão bibliográfica, devido à extensão da produção. Será necessário outro artigo para tal explanação. As análises estão mais no âmbito da quantidade das produções, nas tendências das pesquisas e conclusões gerais sem abordagens minuciosas sobre as mesmas.

tipo de qualidade da educação se materializa nas escolas por intermédio da vigilância sobre o índice educacional oficial e o que ele desvela/oculta das políticas neoliberais⁹.

Nos respectivos catálogos de teses e dissertações da CAPES e do IBICT, a busca se deu separadamente. No entanto, para efeito desse trabalho, as informações foram unificadas numa mesma tabela.

TABELA 01 - Resultado por descritores nos catálogos de teses e dissertações

ANO	DESCRITORES								PESQUISAS
	IDEB		Avaliações Externas		Avaliação em Larga Escala		Gerencialismo		
	T	D	T	D	T	D	T	D	
2010						01			01
2013	01	02	01	02					06
2014		01		01			01		03
2015			01	01				01	03
2016	02		02	02	01		02		09
2017	01	01		03		01			06
2018	01	01			01				03
Total	05	05	04	09	02	02	03	01	31
Geral	10		13		04		04		

Legenda: T – Teses; D – Dissertações

Fonte: Banco de dados da CAPES. Disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/>. Banco de dados da IBICT. Disponível em: <http://btdt.ibict.br/vufind/>.

Considerando o total encontrado, do descritor “IDEB”, por exemplo, dos 158 resultados somente 10 apresentaram aproximações com a temática investigada, isto é, com as discussões a respeito da gestão pública sob a ótica do gerencialismo. O descritor “avaliações externas”, resultou em 452 pesquisas, sendo 13 por aproximação temática. O termo “Gerencialismo” trouxe 85 resultados, sendo 04 próximos do tema da pesquisa referência.

Somente os descritores “avaliação em larga escala” e “avaliações externas” apresentou situações peculiares em cada banco. Por exemplo, na CAPES, os resultados se apresentaram alto com o descritor “avaliação em larga escala”, totalizando 11.698 ocorrências. Quando associado com a palavra-chave IDEB o resultado se manteve. Como trouxe muitos estudos

⁹ Tais políticas são resultantes de um processo histórico de redefinição do papel do Estado dentro de um cenário de reestruturação do sistema capitalista. O chamado Estado Mínimo para as políticas sociais (PERONI, 2003) que influencia as atuais concepções gerenciais no setor público, especialmente em educação. Mais precisamente no Brasil, a partir da década de 1990 com a reforma do aparelho do Estado.

que se afastam do tema pretendido, percebeu-se que com o descritor IDEB seria suficiente para encontrar trabalhos que abordassem a respeito das avaliações em larga escala. No IBICT não se encontrou nenhum registro com o descritor avaliações externas, mas o uso do descritor avaliação em larga escala resultou em 38 produções nas quais 04 se aproximaram da temática da pesquisa.

O quadro a seguir reúne os achados dos trabalhos acadêmicos publicados nos anais dos dois eventos selecionados, a saber, as reuniões científicas da ANPED e os simpósios da ANPAE.

Tabela 02 - Resultado por descritores nos trabalhos publicados em anais de eventos

ANO	DESCRITORES				PESQUISAS
	IDEB	Avaliações Externas	Avaliação em Larga Escala	Gerencialismo	
2000			02		02
2005			01	01	02
2011	05	02	01	01	09
2013	07		02	01	10
2015	02	01	01	01	05
2017	02	02	01	03	08
Total	16	04	08	07	36

Fonte: Dados retirados dos sites dos eventos acadêmicos. Disponíveis em: <http://www.anped.org.br/reunioes-cientificas/nacional>; <https://anpae.org.br/website/>.

Do total, nos anais das reuniões da ANPED foram selecionadas 12 comunicações orais e 01 pôster que apresentaram aproximação temática e nos anais dos simpósios da ANPAE foram selecionados 23 trabalhos com aproximações da temática da pesquisa referência dessa revisão bibliográfica.

A qualidade da educação sob a égide do gerencialismo

A partir desses achados é possível concluir que o interesse sobre temas relacionados a gestão pública com base nos indicadores oficiais, na construção de uma qualidade educacional pautada em concepções gerenciais, tem sido recorrente. Nas teses e dissertações, por exemplo, pode-se verificar que há um pico de defesas de trabalhos nessa perspectiva em 2016, e nos

anais de eventos esse pico ocorre nos anos de 2011 e 2013, o que mostra a grande relevância do tema para as pesquisas científico-acadêmicas em Política Educacional.

Vale reforçar que a recorrência por tais temas ainda é inexpressiva, considerando a proporção dos trabalhos analisados. Sendo que, do total de produções levantadas, segundo metodologia já abordada, menos de 10 % tem foco na gestão pública em âmbito municipal ou federal.

Dos descritores relacionados, as avaliações externas (juntamente com avaliação em larga escala) e o IDEB são os termos mais utilizados nos estudos dessa natureza. O termo gerencialismo ainda é pouco empregado no quantitativo de produções pesquisadas, embora esteja indiretamente presente nelas. Em todos os trabalhos foi observado que a questão da busca pela qualidade na educação está em discussão.

Os trabalhos com o descritor IDEB aparecem somente a partir do ano de 2011. Ressalvando que esse índice foi criado anteriormente a essa data, em 2007. Tal índice oficial se formulou sobre os resultados das escolas nas avaliações em larga escala, as taxas de aprovação, reprovação e evasão da escola avaliada, estabelecendo uma nota por escola ou redes de ensino de zero a dez, se constituindo assim em metas para a melhoria do ensino. Certamente o efeito de sua implantação só fora sentido anos mais tarde, quando se compara os resultados das escolas com as metas estabelecidas pelo INEP¹⁰.

O IDEB passa ter mais visibilidade social quando assume função determinante em representar o nível qualitativo educacional do sistema a partir de 2014 (definido pela Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE¹¹), indicando o que o país compreende hoje como educação de qualidade.

Também com base nessa revisão bibliográfica foi possível observar pelo menos cinco tendências de abordagens distintas a respeito da temática sobre o IDEB e sobre as avaliações externas. Aquela que discute o conceito de qualidade educacional à luz do IDEB; o IDEB como norteador de políticas e/ou ações educacionais; a percepção dos sujeitos sobre o IDEB ou a qualidade da educação; o papel do Estado frente a orientações neoliberais; e a

¹⁰ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) responsável pela promoção de estudos, pesquisas e avaliações periódicas sobre o sistema educacional brasileiro, com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional.

¹¹ Na meta 7 do PNE estão indicadas as médias a serem alcançadas nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, bem como do Ensino Médio. O documento, dessa forma, estabelece o IDEB como referência, e o ano de 2021 como limite para se atingir os patamares projetados. (BRASIL, 2014)

comparação do IDEB com outros indicadores sociais. Ressalta-se aqui que alguns trabalhos se enveredaram para duas ou três dessas tendências concomitantemente.

O conceito de qualidade a partir do IDEB é abordado sobre como as pautas dos organismos internacionais incidem sobre a organização e a gestão da educação, bem como impacta no trabalho docente a partir da influência das avaliações externas com a pedagogia das competências, concepção essa de formação do futuro trabalhador para o sistema produtivo. Também se questiona o tipo de qualidade consolidada nessa configuração, em que a ênfase no alcance dos índices oficiais tende a ocultar problemas de ordem estrutural nas escolas, uma vez que tais avaliações em larga escala desconsideram as múltiplas dimensões das escolas. Tais instrumentos avaliativos geram mais ranqueamentos e responsabilização que propriamente a qualidade social.

O IDEB como norteador de políticas e/ou ações educacionais é tratado na sua combinação com a avaliação em larga escala associada a políticas de responsabilização. Seus pressupostos de controle e regulação se aproximam da NGP (prescrição, monitoramento, avaliação e desempenho). Assim, escolas enxugam o currículo com vista a preparar para as provas tendo em vista a sua responsabilização pelo sucesso ou fracasso escolar. Embora o objetivo dessas ações seja o de estabelecer norteamento para as políticas e orientar os agentes escolares na busca de qualidade, a consequência é o mascaramento dos resultados nas escolas do país e o não alcance ao propósito em que foi instituído: melhorar a educação.

Sobre a percepção dos sujeitos sobre o IDEB ou a qualidade educacional, os trabalhos analisados trazem as contradições nas perspectivas, nas percepções e nos anseios dos agentes educacionais frente a política pública educacional da sociedade brasileira em relação a qualidade da educação ou do ensino. A perspectiva quantitativa sob a qual as decisões governamentais se fundamentam não desvela problemas sociais percebidos ou não pelos sujeitos.

A respeito do papel que o Estado exerce frente as orientações neoliberais, os estudos apontam para um Estado regulador e gerenciador integrando uma agenda global de reestruturação do capitalismo. Nesse viés, a educação é vista como vetor para o desenvolvimento econômico das nações pobres e de economia emergente. Assim sendo, a produção do conhecimento alinha os sujeitos para a ordem econômica do Estado capitalista. Com isso, se estabelece o ensino padronizado, o foco nos resultados, o estímulo à competitividade entre as escolas, à gestão racionalizada, dentre outros.

Por fim, a comparação do IDEB com outros indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDH), o Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS), a taxa de alfabetização, o percentual de pessoas com 18 anos ou mais com Ensino Fundamental completo, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o Produto Interno Bruto (PIB), o Produto Interno Bruto per capita (PIB per capita), o Índice de Gini nos municípios estudados, a incidência de pobreza, a renda familiar mensal per capita, a taxa de analfabetismo, dentre outros. Nessa relação algumas considerações se mostram interessantes: 1) o IDEB não depende, para sua melhora, somente dos esforços da gestão pública em educação, da gestão escolar e dos profissionais atuantes nos espaços escolares, mas, principalmente, do contexto socioeconômico em que esses atores estão intrinsecamente envolvidos; 2) as situações de violência e conflito escolar interferem negativamente no desempenho da escola avaliada; 3) o IDEB desconsidera as peculiaridades regionais e homogeneiza as características sociais; 4) há indicações de uma vinculação entre os resultados educacionais negativos a cenários de vulnerabilidade social, isto é, as condições precárias de desenvolvimento humano influenciam para um mau desempenho escolar; 5) as condições socioeconômicas favoráveis por si só não são determinantes para elevar índices educacionais, ou seja, nem sempre há variação positiva do índice oficial em realidades com perfil socioeconômico favorável.

De forma geral, esses estudos mostram que é preciso uma compreensão mais ampla sobre aquilo que os números não pode desvelar. A gestão pública fundamentada no gerencialismo contribui mais para a reestruturação do papel do Estado na conjuntura neoliberal do que para a qualidade educacional, que é a justificativa utilizada para a implementação dessas concepções. É imprescindível mais estudos sobre a relação do IDEB com as avaliações externas enquanto parâmetros para o norteamto das ações governamentais nos mais diversos contextos educacionais do país.

Considerações finais

A revisão bibliográfica realizada apontou que é importante que se ampliem estudos abordando esse fenômeno nas políticas públicas em que as concepções gerenciais da rede privada cada vez mais se fazem presentes no setor público, especialmente na educação. Analisando que tipo de qualidade se materializa nesse universo quantitativo de índices

estatísticos que colocam todas unidades escolares numa mesma medida, considerando o alcance de metas como suficiente para solucionar os problemas históricos da educação.

Há uma legitimação das estatísticas oficiais, inclusive pelas próprias escolas que buscam avançar nesses índices, movidas pela crença de uma verdadeira procura pela melhoria da qualidade. Embora, também exista a resistência do corpo docente em algumas realidades analisadas nessas pesquisas.

Nesse contexto, a lógica avaliativa se apresenta na sociedade como mecanismo para aferição da qualidade dos sistemas educacionais, sendo esse o seu “propósito” fundamental. A partir dela uma perspectiva de análise situacional da educação é construída para justificar encaminhamentos de políticas em educação que alcancem a superação de problemas societários, historicamente produzidos.

Analisar essas relações e seus efeitos sobre a gestão pública torna-se, portanto, uma tarefa importante para o avanço não só do conhecimento a respeito, mas também de políticas educacionais que, efetivamente, estejam voltadas para a melhoria da educação brasileira e não apenas para o seu ranqueamento nacional e mundial.

Referências

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.** Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil: Brasília, 2014.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão escolar. *In*: REUNIÕES NACIONAIS DA ANPED, 28ª, 2005, Caxambu. **Anais [...]** Caxambu - MG: Anped, 2005. p. 01 – 18.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: Brasil dos anos de 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.