

GOVERNAÇÃO EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO EXTERNA NO BRASIL: INTERFACES E IMBRICAÇÃO

Renato Melo Ribeiro
Universidade de São Paulo (USP)
renatoribeiro@usp.br

INTRODUÇÃO

Este trabalho é um recorte dos resultados de uma pesquisa de mestrado, concluída em 2018, que, entre outros objetivos, analisou o contexto do debate sobre avaliação no Brasil. Dessa análise contextual, emergiram um conjunto de categorias-chaves da problemática educacional, entre as quais: *governança educacional* – utilizada para designar o arranjo político-administrativo da educação básica.

O interesse se concentra na interface da política de avaliação externa com paradigmas concorrentes de governança – governança tradicional e governança – no Brasil, a partir dos anos 1990. Do ponto de vista teórico-metodológico, mobiliza-se a noção de coadunação dos contrários (BAKHTIN, 2005, 2014) para compreender a complexidade da governança educacional no país.

PARADIGMAS DE GOVERNAÇÃO

O paradigma da governança tradicional, associado ao Estado provedor, burocrático e desenvolvimentista, tem como atributos centrais: 1) a governabilidade formal, envolvendo as relações entre governantes e governados, partidos políticos e instâncias de deliberação; 2) a administração pública tradicional, englobando recursos, instituições, procedimentos jurídico-legais, burocracia e servidores, universalidade e caráter estatal dos serviços públicos (BILHIM, 2017; OLIVEIRA; PISA, 2015; RODRIGUES, 2009; SANTOS, 1996; TORRES, 2016).

Nos anos 1980 e 1990, a governança tradicional foi acusada de ser ineficiente, dispendiosa, burocrática, corporativista, etc. O contexto de estagnação econômica, desemprego, crise fiscal (dificuldade para financiar a máquina e os serviços públicos), administrativa (dificuldade na implementação efetiva das políticas públicas) e de legitimidade do Estado (dificuldade em responder às demandas dos cidadãos), contribuíram para fragilizar o modelo weberiano de administração pública focada em bem-estar (BILHIM, 2017; TORRES, 2016).

Essas críticas abriram espaço para o paradigma da governança, que congrega as variantes de: 1) governança gerencial: marcada pelo gerencialismo do setor privado – remuneração por mérito, terceirização dos serviços, fixação de metas mensuráveis, avaliação de eficácia e eficiência, responsabilização dos agentes, políticas baseadas em evidências etc.; 2) governança global: marcada pela influência dos organismos internacionais e de sua agenda global para a educação dos países; 3) governança partilhada, marcada pelas redes informais de participação e construção de consensos com setores influentes da sociedade civil organizada (BILHIM, 2017; CURADO, 2005; GONÇALVES, 2005; OLIVEIRA; PISA, 2015; RODRIGUES, 2009; SANTOS, 1996; TORRES, 2016; WORLD BANK, 1992).

GOVERNAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

No Brasil, desde os anos 1990, a reforma do Estado optou por um modelo de governança para responder à crise fiscal e a modernizar o aparelho administrativo. O Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, apontou para a necessidade de ampliar a produtividade da administração pública, descentralizar as atribuições administrativas, reduzir o tamanho do Estado e redefinir seu papel regulador, a fim de recuperar sua capacidade governativa (BRESSER-PEREIRA, 1997; FREITAS, 2007; TORRES, 2016).

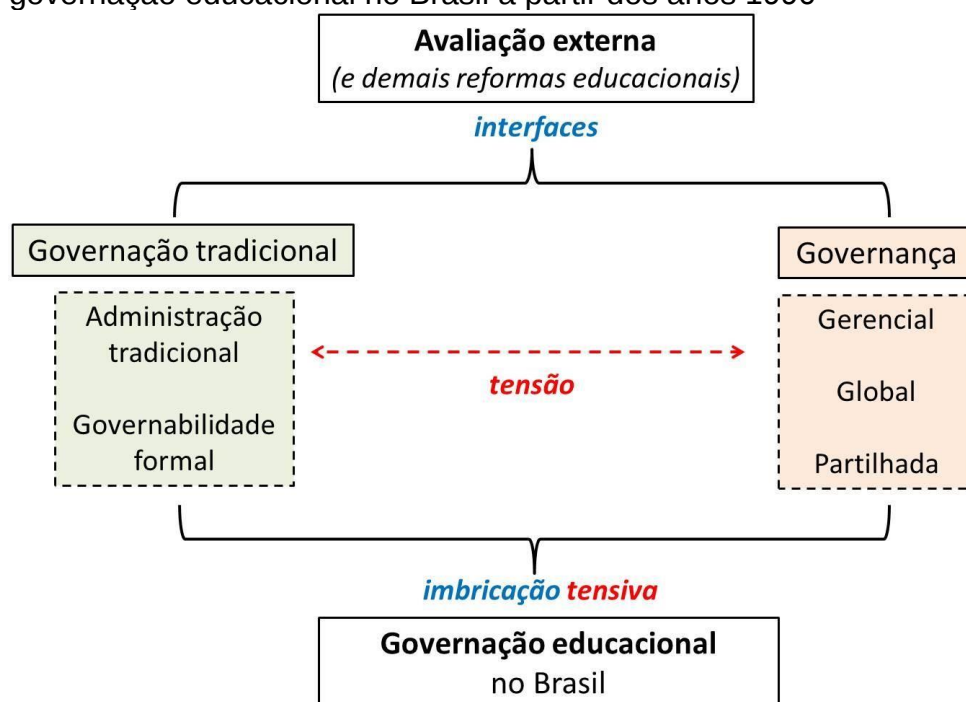
No âmbito da educação básica, esse projeto caracterizou-se pela: modernização do sistema de informações e indicadores educacionais; centralização e regulação da distribuição de recursos da educação básica pelo MEC; descentralização da educação básica pela promoção da municipalização do ensino fundamental; institucionalização de mecanismos de transferência de recursos da União diretamente para escolas públicas; fixação de prescrições curriculares nacionais com implicações para a política de livros didáticos e de formação dos professores; entre outras reformas (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007; FREITAS, 2007; HYPOLITO, 2008; OLIVEIRA, 2009; SANTOS, 2010; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; TORRES, 2016).

Entre essas reformas, ganha proeminência a política de avaliação externa e em larga escala da educação básica, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e de programas de avaliação próprios de

estados e municípios. Nos anos 2000, a emergência de avaliações censitárias e a criação de indicadores sintéticos, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), tornaram possível a divulgação dos resultados por redes e escolas, a fixação de metas educacionais e a atuação direta do MEC junto aos municípios para garantir a consecução dessas metas (BONAMINO, 2016; FREITAS, 2007; HORTA NETO, 2013; OLIVEIRA, 2009; RIBEIRO, 2018).

Nesse contexto, os programas de avaliação externa – e demais reformas educacionais – estabeleceram interfaces com paradigmas concorrentes de governação (Figura 1): por um lado, foram institucionalizadas – por meio de dispositivos da administração tradicional e da governabilidade formal – normativas jurídico-legais, orçamento público, órgãos e aparatos estatais, hierarquias e instâncias formais, etc.; por outro lado, tais programas e reformas promoveram o gerencialismo dos resultados de redes e escolas (governança gerencial), a adesão às recomendações do Banco Mundial e outros organismos internacionais (governança global) e construção de redes de participação e de consensualidades com organização sociais, capitaneadas por empresários (governança partilhada).

Figura 1 – Relação entre avaliação externa (e demais reformas educacionais) e governação educacional no Brasil a partir dos anos 1990



Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, a análise indica que as políticas de avaliação externa – em conformidade com as demais reformas da educação básica – promoveram uma **imbricação tensiva** entre paradigmas concorrentes de governação educacional, de tal forma que a governação tradicional serviu, ao mesmo tempo, como alvo ideológico e hospedeiro institucional da governança. Essa formulação exploratória ainda carece de uma investigação específica e exaustiva, em condições de ir além do recorte aqui sintetizado.

REFERÊNCIAS

- BAKHTIN, M. **Problemas da poética de Dostoiévski**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2014.
- BILHIM, J. A. F. Nova governação pública e meritocracia. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 84, p. 9-25, 2017.
- BONAMINO, A. A evolução do Saeb: desafios para o futuro. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 113-126, maio/ago. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, 1997. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos Mare da Reforma do Estado**, v. 1, n. 1, p. 7-59, 1997.
- CURADO, J. M. Estruturas de Governação. **RepositoriUM**, dez. 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/3703>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.33, n.3, p. 531-541, set./dez. 2007.
- FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.
- GONÇALVES, A. O Conceito de governança. *In*: CONGRESSO NACIONAL CONPEDI, 14., 2005, Fortaleza. **Anais [...]**, Fortaleza, 2005.
- HORTA NETO, J. L. Ideb: limites e usos do indicador. *In*: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (org.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: origem e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1. p. 149-161.
- HYPOLITO, Á. L. M. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **RBPAE**, v. 24, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública: instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 49, p. 1263-1290, set./out. 2015.

OLIVEIRA, D. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

RIBEIRO, R. M. **O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil**: tensões contextuais e argumentativas. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RODRIGUES, M. A. V. Modelos de gestão pública: tipologia de governação. **Interface Administração Pública**, 2009.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SANTOS, S. L. O. **As políticas educacionais e a reforma do Estado no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

TORRES, R. D., Governabilidade, governança e poder informal: um problema central de sociologia política. **Civitas**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 153-171, jan./mar. 2016.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, D.C., 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org>. Acesso em: 12 mar. 2018.