



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

ANDRÉIA MELANDA CHIRINÉA

**GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL E UTILIZAÇÃO DO IDEB: AS  
"TRADUÇÕES" NO CONTEXTO DA PRÁTICA.**

MARÍLIA

2016

ANDRÉIA MELANDA CHIRINÉA

**GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL E UTILIZAÇÃO DO IDEB: AS  
“TRADUÇÕES” NO CONTEXTO DA PRÁTICA**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, *campus* de Marília, para obtenção do título de doutor em Educação. Linha de pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais, sob orientação do Prof. Dr. Carlos da Fonseca Brandão.

MARÍLIA

2016

Chirinéa, Andréia Melanda.

C541g Gestão da escola pública municipal e utilização do Ideb: as “traduções” no contexto da prática / Andréia Melanda Chirinéa. – Marília, 2016.

181 f. ; 30 cm.

Orientador: Carlos da Fonseca Brandão.

Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2016.

Bibliografia: f. 162-171

1. Educação e Estado. 2. Ensino fundamental. 3. Escolas – Organização e administração – Bauru (SP). I. Título.

CDD

371.2

ANDRÉIA MELANDA CHIRINÉA

**GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL E UTILIZAÇÃO DO IDEB: AS  
“TRADUÇÕES” NO CONTEXTO DA PRÁTICA**

Banca Examinadora

---

**Orientador:** Dr. Carlos da Fonseca Brandão  
Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Marília  
Programa de Pós-Graduação em Educação – UNESP – Marília

---

**2ª examinadora:** Profª. Drª. Graziela Zambão Abdian  
Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Marília  
Programa de Pós-Graduação em Educação – UNESP – Marília

---

**3ª examinadora:** Profª. Drª. Silvana Fernandes Lopes  
Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas – UNESP – São José do Rio Preto  
Programa de Pós-Graduação em Educação – UNESP – Marília

---

**4ª examinadora:** Profª. Drª. Ivanete Bellucci Pires de Almeida  
Programa de Pós-graduação em Educação Profissional- Centro Paula Souza

---

**5ª examinadora:** Profª. Drª. Caroline Kraus Luvizotto  
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação – UNESP - Bauru

**Marília, 25 de fevereiro de 2.016**

### ***Dedicatória***

*Dedico este trabalho especialmente ao meu filho Pedro, meu esposo Vicente, minha mãe Olinda e minha irmã Claudia, pelo apoio incansável e pelos muitos momentos de ausência consentida.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Em primeiro lugar, agradeço a Deus pelo dom da vida, pela sabedoria, e por colocar em meu caminho pessoas tão especiais que me ajudaram ou me capacitaram para a realização desse trabalho.*

*Ao prof. Dr. Carlos da Fonseca Brandão, pela orientação, pela segurança, pelos desafios empreendidos e pela oportunidade de trabalhar em conjunto.*

*Às professoras doutoras Graziela, Caroline, Silvana e Ivanete, por aceitarem participar da minha banca de defesa.*

*À Irmã Elvira Milani, por acreditar no meu potencial e pelos incansáveis incentivos e apoio.*

*Vicente Chirinéa Neto, amado marido, pela paciência, dedicação e incentivo em todo percurso de desenvolvimento desta pesquisa.*

*Igual agradecimento dedico ao meu adorado filho Pedro, pela compreensão por meus momentos de ausência.*

*Minha mãe Olinda, que está sempre disposta a me ajudar, que me incentiva e me escuta com o coração aberto e a certeza de que chegarei ao objetivo pretendido.*

*Gislaine Rossler Gobbo, amiga de todas as horas, pela acolhida sempre segura nos meus momentos de ansiedade e por partilhar experiências e percorrer comigo os caminhos da pós-graduação na UNESP de Marília.*

*Às minhas companheiras, professoras da escola pública municipal, por embarcarem comigo na certeza de que a educação pública de qualidade é possível e por acreditarem no trabalho que realizam constante e incansavelmente.*

*À secretaria municipal de educação de Bauru, bem como as escolas que compõem o nível fundamental de ensino, objetos dessa investigação, por abrirem suas portas e por aceitarem participar desse estudo.*

*Aos colegas do COPPE – Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais pela parceria e trajetória.*

*A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.*

*Se as coisas são inatingíveis... ora!  
Não é motivo para não querê-las...  
Que tristes os caminhos, se não fora  
A presença distante das estrelas.*

*Das utopias (Mario Quintana)*

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização  
ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica  
ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar  
ATP – Atividade de Trabalho Pedagógico  
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CTI - Colégio Técnico Industrial "Prof. Isaac Portal Roldán"  
DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público  
EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental  
ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes  
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio  
ETEC – Escola Técnica Estadual  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola  
FUNDEF – Fundo para o Desenvolvimento e Valorização do Magistério  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação no Estado de São Paulo  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
INDIQUE – Indicadores da Qualidade na Educação  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PAR – Plano de Ações Articuladas  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PESF – Projeto Educação sem Fronteira  
PET – Projeto Educação para o Trabalho  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PREAL – Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe

PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEP – Sistema Nacional do Ensino Público do primeiro grau

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).....	67
Figura 2 – Ciclo de políticas: comparação entre modelos de análise.....	88
Figura 3 – Evolução do Ideb nas séries iniciais do ensino fundamental.....	93
Figura 4 – Evolução do Ideb nas séries finais do Ensino Fundamental.....	94
Figura 5 – Tempo de trabalho na gestão escolar.....	112
Figura 6 – Tempo de trabalho como gestor no ambiente investigado.....	112
Figura 7 – Articulação política da gestão a partir dos resultados do Ideb.....	115
Figura 8 – Contribuições o Ideb para o gestor escolar.....	117
Figura 9 – Percepção dos gestores sobre a qualidade.....	119
Figura 10 – Percepção dos gestores sobre a qualidade da sua escola, em comparação com outras escolas da mesma região.....	120
Figura 11 – Concepções dos gestores sobre o Ideb.....	122
Figura 12 – Ações realizadas pela gestão escolar utilizando o Ideb.....	124
Figura 13 – Ideb observado e projetado da Escola 1.....	126
Figura 14 – Ideb observado e projetado da Escola 2.....	128
Figura 15 – Ideb observado e projetado da Escola 3.....	129
Figura 16 – Ideb observado e projetado da Escola 4.....	131
Figura 17 – Ideb observado e projetado da Escola 5.....	132
Figura 18 – Ideb observado e projetado da Escola 6.....	134
Figura 19 – Ideb observado e projetado da Escola 7.....	136
Figura 20 – Ideb observado e projetado da Escola 8.....	137
Figura 21 – Ideb observado e projetado da Escola 9.....	139
Figura 22 – Ideb observado e projetado da Escola 10.....	140
Figura 23 – Ideb observado e projetado da Escola 11.....	141
Figura 24 – Ideb observado e projetado da Escola 12.....	143
Figura 25 – Ideb observado e projetado da Escola 13.....	144
Figura 26 – Ideb observado e projetado da Escola 14.....	145
Figura 27 – Ideb observado e projetado da Escola 15.....	146
Figura 28 – Utilização do Ideb pelos gestores.....	147

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráficos 1 - Ideb de Bauru para as séries iniciais do ensino fundamental comparado com o Ideb do território brasileiro nos sistemas estaduais e municipais .....	70
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Notas do Ideb (2005, 2007, 2009, 2011, 2013) e projeções para o Brasil. ....	71
Tabela 2 - Relação de escolas de ensino fundamental do Sistema Municipal de Bauru. ....	90
Tabela 3 - População residente em Bauru, por situação do domicílio e gênero. ....	90
Tabela 4 - Ideb – séries iniciais do Ensino Fundamental – Bauru-SP. ....	93
Tabela 5 - Ideb – séries finais do Ensino Fundamental – Bauru-SP. ....	94
Tabela 6 - Notas de Ideb das escolas contempladas pelo PESF a partir de 2010 .....	107
Tabela 7 - Notas de Ideb das escolas contempladas pelo PESF a partir de 2013 .....	108

## RESUMO

Esta pesquisa, realizada junto ao Programa de Pós-graduação em Educação, na linha de políticas educacionais, gestão de sistema e organizações, trabalho e movimentos sociais, teve como objetivo investigar como o sistema municipal de ensino de Bauru assim como as escolas que contemplam o nível fundamental de educação do município, se apropriaram do resultado do Ideb para instituir ações no interior do ambiente escolar. Procurou-se, portanto, desvelar como estes resultados subsidiaram a formulação e a implementação de políticas educacionais no contexto do sistema e das unidades escolares investigadas. Ideb se configura como um indutor de políticas e ações educacionais e como indicador estratégico da atual política educacional brasileira, na medida em que se destaca como o grande termômetro da qualidade educacional, tendo como subsídio para o seu cálculo, dois fatores: desempenho dos estudantes nas avaliações externas, e as taxas de aprovação, evasão e reprovação. Além disso o índice ainda tem implicações nas políticas educacionais como currículo, gestão educacional e formação de professores. Tendo em vista as projeções de notas estabelecidas pelo Ideb, cuja série histórica se iniciou em 2005 e se estenderá até 2022 e, diante da necessidade de alcançar as metas estabelecidas pelo índice, escolas e sistemas de ensino utilizam o indicador para instituir ações que procuram evidenciar a promoção da qualidade, bem como o alcance das notas preconizadas e divulgadas pelo MEC/Inep, de modo que, em 2022, o índice brasileiro alcance a média seis, que é a nota mínima, em termos de qualidade educacional, recomendada pela Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE). Considerando tal prerrogativa, este trabalho procurou pesquisar como o resultado do índice subsidia a formulação e a implementação de ações no micro contexto das unidades escolares, assim como entender como a gestão utiliza os resultados do Ideb para implementar ações e estratégias de melhoria da qualidade nos processos educativos. As análises foram pautadas na abordagem do ciclo de políticas, no intuito de evidenciar as políticas educacionais contemporâneas como um ciclo constituído pelos contextos de influência, contexto da produção de texto e finalmente pelo contexto da prática. Os dados demonstraram que no contexto da prática os gestores das escolas investigadas reinterpretam os dados gerados com o Ideb, bem como as políticas instituídas. A pesquisa também demonstrou que o Ideb, embora seja um instrumento significativo para a gestão das escolas e do sistema, não se constitui como o único referencial da qualidade das escolas investigadas, cujo foco está mais no processo do que no resultado. Finalmente os resultados produzidos com o Ideb são utilizados para implementar ações que visam ao alcance das notas dos anos subsequentes, atendendo as prerrogativas legais estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação e pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

**Palavras Chave:** Gestão de escolas e sistemas. Políticas educacionais. Ideb. Ciclo de políticas.

## ABSTRACT

This research, along with the Post Graduation Program in Education, in lines of educational policies, system management and organizations, labor and social movements, aimed to investigate Bauru municipal educational system as well as schools that address the fundamental level of municipal education that apply the result of the Basic Education Development Index (Ideb) to institute actions within the school environment. It sought, therefore to uncover how these results subsidize the formulation and implementation of educational policies at the micro system context and school units that were investigated. Ideb is configured as an inducer of educational policies, actions and as a strategic indicator of current Brazilian educational policy, in that it stands as the great barometer of educational quality, taking as input for its calculation, two factors: performance of students in external evaluations and the approval rates, dropout and failure. In addition, the index also has implications for educational policy and curriculum, educational administration and teacher training. Given the projections of grades established by the Ideb, which historical series began in 2005 continuing until 2022 and given the need to achieve the goals set by the index, schools and school systems use the indicator to apply actions seeking to improve the promotion for quality as well as the scope of the intended grades published by the Ministry of Education (MEC) / National Institute for Educational Studies and Research (INEP), so that, in 2022, the Brazilian index reaches the average of six, which is the minimum score in terms of educational quality, recommended by the Organisation for Economic Co-operation and Development (*OECD*). Considering these prerogatives, this paper sought to explore how the index result subsidizes the formulation and implementation of actions in the micro context of school units, as well as understand how management uses the Ideb results to implement actions and quality improvement strategies in the processes education. The analyzes were guided in the approach of the policy cycle with a view to highlight the contemporary educational policies as a cycle represented from the influence of context , production context and finally the context of practice. The data showed that in the context of practice the managers of the schools investigated reinterpret the data generated with the Ideb, as well as the established policies. The research also demonstrated that although IDEB is a meaningful instrument in managing schools and educational systems, is not constituted as a unique referential of quality from the investigated schools, which focus is more in the process than in the result. Finally, the results found with Ideb is used to implement actions that view the reach of grades in the following years, according to legal prerogatives established by the Educational Development Plan and the Target Plan All for Education Commitment.

**Keywords:** Schools Management and Systems. Educational Policy. Ideb. Cycle Policies.

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>16</b>
<b>Políticas Públicas e Regulação do Estado</b> .....	<b>27</b>
1.1 Reforma do Estado e Estado regulador.....	27
1.2 A reforma educativa e a nova governabilidade da educação pública .....	37
1.3 Estado avaliador e quase-mercado educacional no Brasil .....	42
1.4 <i>Accountability</i> na educação pública brasileira .....	45
1.5 O PAR como mecanismo de prestação de contas.....	49
<b>O IDEB como mecanismo indutor da microrregulação local</b> .....	<b>52</b>
2.1 Conceito de regulação .....	55
2.1.1 Regulação transnacional .....	57
2.1.2 Regulação nacional .....	58
2.1.3 Microrregulação local.....	59
2.2 O Ideb no contexto da regulação nacional.....	62
<b>Caminhos e delineamentos teórico metodológicos</b> .....	<b>78</b>
3.1 Caracterização da pesquisa .....	78
3.2 Descrição dos procedimentos utilizados para coleta de dados .....	81
3.2.1 As entrevistas.....	81
3.2.2 A análise de documentos .....	83
3.3 Análise dos dados coletados .....	84
3.4 Sujeitos e ambientes investigados.....	89
3.4.1 Bauru: breve histórico.....	90
3.4.2 Educação no município de Bauru .....	91
3.4.3 Dados do Ideb em Bauru.....	92
<b>Gestão escolar e o uso dos resultados do Ideb</b> .....	<b>95</b>
4.1 Contexto de produção de texto: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Decreto n.º 6.094/07 (Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação).....	96
4.2 Influências do contexto: Projeto Educação sem Fronteiras (PESF).....	105
4.3. Ideb e sua utilização na gestão da escola pública municipal.....	110
4.3.1 As traduções no contexto da prática da gestão escolar .....	125
4.3.2 As traduções no contexto da prática de gestão do sistema municipal.....	148
<b>Considerações finais</b> .....	<b>156</b>
<b>Referências</b> .....	<b>162</b>
Apêndice A: Roteiro de entrevista realizado com os gestores das escolas públicas municipais investigadas. ....	172

Apêndice B: Roteiro de entrevista realizado com a dirigente municipal de educação.  
177

## INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990, o Brasil tem vivenciado experiências na área da educação consonantes com a reorganização do Estado brasileiro, que passou de burocrático para gerencial. Entre as vertentes da reforma iniciada nesse período, ganharam destaque as avaliações externas com a finalidade de mensurar a eficiência dos sistemas e das unidades escolares, bem como subsidiar a formulação de políticas públicas educacionais. Entre as avaliações externas nacionais estão o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto de três provas: Avaliação nacional do rendimento escolar (ANRESC); Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA).

Com o propósito de oferecer um indicador de qualidade para a educação pública brasileira, foi criado em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Ideb sintetiza dois conceitos igualmente importantes: fluxo e desempenho, ou seja, as taxas de aprovação, obtidos por meio do censo escolar e a média de desempenhos dos estudantes nas avaliações externas supracitadas, cujo foco privilegia as áreas de Língua Portuguesa e Matemática. O indicador contempla uma escala que vai de zero a dez e o objetivo é alcançar a média seis no ano de 2022.

Os dispositivos de avaliação externa ganharam tamanha notoriedade no Brasil, que vários estados passaram a adotar estratégias e sistemas próprios de avaliação tomando como referência o SAEB. É o caso dos estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e São Paulo (Sousa e Oliveira, 2010).

Além disso, vários estudos se debruçam sobre o tema da avaliação externa e do Ideb, dada a centralidade das políticas educacionais no que se refere principalmente à qualidade dos processos educativos contemporâneos, bem como a necessidade de ampliação do debate sobre a utilização dos indicadores educacionais que ultrapasse o pragmatismo e operacionalização, na perspectiva de agregar níveis de diagnóstico consistentes e válidos para os sistemas de ensino e para as unidades escolares. Entre os estudos realizados, pode-se citar: Werle (2011); Sousa e Oliveira (2010), Schneider e Nardi (2013); Araújo e Oliveira (2005); Franco e Bonamino (2007); Nardi, Schneider e Rios (2014); Bonamino e Sousa (2012).

Esta pesquisa, desenvolvida junto ao Programa Pós-Graduação em Educação, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, UNESP, campus de

Marília, vincula-se à linha de pesquisa Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais e enseja contribuir com o debate sobre as avaliações externas e o Ideb, como indicador estratégico da atual política educacional desenvolvida e como indutor de políticas e/ou ações educacionais para a educação pública brasileira. Para tanto, parte-se de contextos mais amplos de discussão, tendo como pano de fundo a reforma do Estado na década de 1990, e as sugestões dos organismos multilaterais para a educação até chegar aos contextos mais específicos de produção e de interpretação da política, neste estudo focalizado como a escola pública municipal e seus gestores (BOWE, BALL e GOLD, 1992).

As premissas que nos auxiliam a considerar o Ideb como um indutor de políticas no interior da escola pública estão apoiadas nos estudos de Barroso (2005 e 2006), sob o ponto de vista dos níveis de regulação, bem como os estudos realizados por Afonso (2001, 2005) sob a perspectiva de considerar a educação como um quase-mercado e suas asserções sobre a prestação de contas e sua definição de formas parcelares de *accountability* como um novo paradigma de governança educacional, cujo alicerce baseia-se na lógica gerencial e no controle de resultados e monitoramento. Finalmente, Stephen Ball e seus colaboradores (2001, 2005, 2006), nos auxiliam nas análises sobre as políticas educacionais nos contextos de influência, de produção de texto e de prática, uma vez que integram o referencial analítico da abordagem do ciclo de políticas.

Ao lançar um olhar crítico sobre o Ideb, inserindo-o como um dos principais propositores de ações que se desenvolvem no interior das escolas públicas brasileiras, não se pretende, de forma alguma, desqualificar o trabalho desenvolvido pela escola e conseqüentemente pela gestão. Pretende-se tão somente contribuir para a discussão sobre o Ideb como mecanismo de consolidação da regulação do Estado na educação e como estratégia chave da gestão escolar na condução dos processos educativos. Entender essa dinâmica possibilita compreender e ampliar a discussão sobre a funcionalidade do Ideb como instrumento de gestão da educação pública e a relação entre a nota do índice e os processos de gestão escolar na contemporaneidade.

O interesse em investigar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica como um mecanismo de regulação da educação, no micro contexto da escola pública se manifestou em função de estudos anteriores ligados ao indicador do MEC/Inep e

às avaliações externas, principalmente ANRESC e ANEB<sup>1</sup>, como forma de qualificar os sistemas de ensino. O interesse também surgiu da vivência e da prática da pesquisadora como professora da escola pública municipal, que há mais de quatro anos trabalha com turmas do 5º ano do ensino fundamental e que presencia constantemente a retórica do Ideb, bem como a articulação de ações e de estratégias para atender as metas estabelecidas.

Estas questões, aliadas ao entendimento de que Ideb é um indicador de resultado, não de qualidade (CHIRINÉA, 2010), e que a qualidade educacional não se pode medir tendo como base somente duas variáveis (fluxo e desempenho), pois demanda uma complexidade de fatores, nem sempre mensuráveis, tais como o nível socioeconômico das famílias atendidas pela escola, a cultura organizacional e o estilo de gestão escolar, a prática docente e a formação de professores, inquietaram-me e fizeram emergir a necessidade de aprofundar os estudos realizados no mestrado, procurando descortinar como a gestão escolar utiliza os resultados do Ideb e que ações são desencadeadas no interior dos sistemas tendo o Ideb como pressuposto. Interessa-nos, pois, desvendar como a gestão escolar se apropria dos resultados do Ideb para instituir ações no interior do ambiente escolar. Também é uma preocupação do trabalho descobrir se existe uma relação direta entre as ações instituídas e o aumento da nota do Ideb no sistema municipal de ensino de Bauru.

Afonso (2007) ao realizar um estudo sobre avaliação em educação, sob as perspectivas de emancipação social e regulação gestonária, afirma que a avaliação encontra-se num campo social subjacente às questões pedagógicas, e se configura como um espaço amplo e complexo dotada de dinâmica própria e específica onde se desenvolvem práticas, reflexões, pesquisas muitas vezes atravessadas por interesses divergentes, entre os quais estão o confronto entre regulação e emancipação. Na concepção defendida por Afonso (2007, p. 10):

a regulação ocorre através de instâncias, mecanismos e instrumentos políticos, sociais e econômicos de controlo e integração social que delimitam, constroem e reconfiguram ações e comportamentos individuais e coletivos.

Ainda segundo o autor, a regulação social se manifesta nas sociedades capitalistas sob a égide de três pilares: estado, mercado e comunidade. Ao Estado

---

<sup>1</sup> ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, conhecida como Prova Brasil e ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica.

cabe exercer funções de regulação e é a instância política por excelência. Desta feita, as funções de regulação do Estado são embasadas muitas vezes no uso da “violência física legítima” (Weber, 1982) ou no uso da “violência simbólica” (Bourdieu; Passeron, 1975). Ao mercado cabe a promoção de lógicas competitivas entre organizações, grupos sociais e indivíduos.

No que se refere à educação no Brasil, a introdução de mecanismos de mercado promoveram uma maior desvalorização da escola pública, assim como dos seus profissionais, aliando aspectos competitivos e de quase-mercado no interior das instituições escolares. Um dos instrumentos utilizados para introduzir as lógicas do mercado nos sistemas educativos são as avaliações externas (AFONSO, 2007).

Na nossa perspectiva, as avaliações externas como Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANSRESC) e ainda o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) enquanto indicador de qualidade dinamizam o controle e a regulação do Estado sobre os processos educativos ocorridos no interior das instituições escolares, a ponto de adequar os processos de gestão escolar para o alcance das metas projetadas pelo Ideb.

Afonso (2007) pondera que a introdução das lógicas de mercado ou quase mercado na educação induz a concorrência entre os estabelecimentos de ensino, incentiva políticas de escolas de escolas, promove a competição entre os estudantes e professores, cria *rankings* que culpam escolas e professores pelos resultados alcançados, além de aprofundar as desigualdades sociais<sup>2</sup>.

A regulação gestonária, tal como define Afonso (2007), confere ao campo da educação novos espaços sociais, bem como a racionalização de recursos (humanos e materiais) e a consolidação dos aspectos da eficácia, eficiência e competitividade. Ante as argumentações feitas por Afonso (2007), cabe à gestão escolar utilizar os mecanismos estabelecidos pelo mercado para legitimar a qualidade dos processos educativos. Esses mecanismos são entendidos como as avaliações externas e seu principal indicador de resultado: o Ideb.

Emergem deste contexto a necessidade de adequar os processos de gestão, tendo como referência o Ideb, no sentido de atender às notas preconizadas pelo índice no site do INEP. Afonso (2001) considera que para atender ao “Estado Avaliador”<sup>3</sup>,

---

<sup>2</sup> A esse respeito ler APPLE, M. W. Endireitar a educação: as escolas e a nova aliança conservadora. In: Currículo sem Fronteiras, v.2, n.1, pp.55-78, Jan/Jun 2002.

<sup>3</sup> Expressão adotada por NEAVE, 1998.

adota-se uma cultura gestonária ou gerencialista, tendo como pressuposto a introdução de mecanismos de controle e responsabilização.

A partir da divulgação do Ideb, escolas e sistemas de ensino responsabilizam-se pelo resultado e conseqüentemente pela qualidade dos processos educativos. Tal responsabilização caracteriza um novo modelo de gestão escolar, ancorado principalmente nos resultados. O Ideb também introduz dois conceitos que alteram as dinâmicas de gestão, o conceito de responsabilização e de mobilização social, expressos no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Segundo o documento:

Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social. Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado. (BRASIL, 2007b, p. 11).

A responsabilização pela qualidade da educação caracteriza o novo modelo de gestão, na medida em que expõe à sociedade os resultados alcançados, assim como mobiliza ações para suprir deficiências e melhorar a qualidade de ensino. A exposição à sociedade dos resultados do Ideb são muitas vezes vinculados principalmente pela imprensa do país que elabora os *rankings* e tenta traduzir os resultados sob forma de validar ou responsabilizar escolas e sistemas de ensino sobre o resultado do índice<sup>4</sup>.

Essa nova estrutura organizacional da gestão educacional se deu principalmente a partir da década de 1990, depois da reforma do Estado e da implantação de medidas regulatórias com o propósito de reduzir o tamanho do Estado, assim como favorecer a abertura da economia ao mercado internacional. Para Leitão de Souza (2010), as reformas traziam no seu bojo as orientações de agências

---

<sup>4</sup> 1) Novo Ideb põe em xeque gestão de estados e municípios, diz ministro. Matéria vinculada no dia 04/09/2014 no jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/09/1510802-ministro-da-educacao-diz-que-resultado-do-ideb-coloca-em-xeque-gestao-de-estados-e-municipios.shtml>. Acesso em 15 jan. 2016.

2) Ideb 2013 revela estagnação no ensino fundamental e médio. Matéria vinculada no dia 05/09/2013 pela revista Veja. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/ideb-2013-revela-estagnacao-no-ensino-fundamental-e-medio/>. Acesso em 15 jan. 2016.

internacionais contempladas em quatro eixos principais: a) melhoria da eficácia da atividade administrativa; b) melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos; c) diminuição das despesas públicas; d) aumento da produtividade na administração do Estado.

A adoção e a implementação de tais orientações levaram os países, principalmente os periféricos, a adotarem sistemas de gestão, acompanhamento e controle dos recursos humanos, financeiro e de organização baseados na racionalidade econômica e numa perspectiva de flexibilização e autonomia da gestão (SOUZA, 2010).

Na educação a reforma ganhou contornos de controle de resultados via avaliação externa, como o Saeb, Enem, Enade, Sinaes, bem como mecanismos de acompanhamento da qualidade via Ideb. Na abordagem defendida por Afonso (2001), a avaliação externa se constitui num dos eixos estruturantes da política educacional e se insere como uma das ferramentas mais importantes para o controle da educação.

No entanto, há que se considerar que o Ideb é um dos indicadores de maior repercussão na sociedade brasileira e, para além dos seus limites e possibilidades, se constitui num índice importante sob o prisma de sintetizar informações a partir dos dados coletados (fluxo e desempenho), além de apontar possíveis fragilidades nos sistemas de ensino e nas escolas, auxiliando na tomada de decisões.

Os indicadores, tanto os utilizados na educação básica quanto aqueles implantados na educação superior, procuram explicitar aspectos da realidade, permitem o monitoramento e ainda exercem função de síntese, objetivando, dessa maneira, ajudar o poder público a tomar decisões referentes às políticas públicas. (RONCA, 2013, p.78).

Uma vez que o Ideb, como indicador sintético da educação básica, se constitui, de acordo com as assertivas de Ronca (2013) numa ferramenta para auxiliar o poder público a tomar decisões referente às políticas públicas, então cabe perguntar: Como o resultado do índice subsidia a formulação e a implementação de ações no micro contexto das unidades escolares investigadas? Como a gestão escolar do sistema municipal de ensino de Bauru utiliza o resultado do Ideb para implementar ações e estratégias de melhoria da qualidade nos processos educativos? Qual o alcance dessas ações, ou seja, elas têm um impacto positivo ou negativo?

Cabe destacar que a opção pela escolha das escolas de nível fundamental deu-se principalmente por este nível de ensino contemplar dois momentos distintos de

aplicação das provas ANEB e ANSRESC, tendo em vista que a cada dois anos os estudantes dos 5º e 9º anos do fundamental realizam essas avaliações.

Diante de tais questionamentos, este trabalho tem como objetivo geral investigar como o sistema municipal de ensino, representado pela Secretaria Municipal de Educação, bem como as escolas que contemplam o nível fundamental de ensino do município, se apropriam do resultado do Ideb para instituir ações no interior do ambiente escolar. Procura-se, neste sentido, desvelar como estes resultados subsidiam a formulação e a implementação de políticas educacionais no micro contexto do sistema e das unidades escolares investigadas.

Os objetivos específicos dessa tese procuram: a) compreender os desdobramentos do Ideb no ambiente escolar e b) analisar a trajetória do Ideb no município de Bauru nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013, procurando compreender e relacionar: nota projetada, nota observada e ações ou políticas implementadas.

Espera-se com esse trabalho buscar respostas ao problema originalmente proposto, a saber: quais os desdobramentos do resultado do Ideb na gestão das escolas públicas municipais de ensino fundamental de Bauru? Como a gestão escolar utiliza esses resultados?

A hipótese da pesquisa considera que o Ideb se caracteriza como um mecanismo de microrregulação no contexto da escola pública, e que as ações desenvolvidas no interior das unidades escolares integram um complexo jogo de negociações e estratégias para o reajuste local das contingências estabelecidas pela regulação nacional (BARROSO, 2006).

Se o Ideb é o principal mecanismo de regulação e promotor de ações no contexto da escola pública municipal, então quais foram as ações empreendidas pela gestão escolar e quais os resultados alcançados?

Para além do controle de resultados educacionais, na passagem de um Estado provedor para um Estado avaliador, Afonso (2005), destaca também uma regulação híbrida que conjuga o controle do Estado com estratégias de autorregulação das instituições educativas, o que Barroso (2006) considera como sendo uma microrregulação local.

No que concerne ao caminho metodológico para construção deste trabalho, optou-se por adotar uma abordagem de pesquisa qualitativa. Para procurar as respostas sobre a utilização do Ideb no sistema municipal de ensino de Bauru, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quinze gestoras que compõem o sistema

municipal de ensino no nível de ensino fundamental. Cabe destacar que o sistema municipal de ensino fundamental de Bauru é composto de dezesseis escolas, sendo que somente uma gestora negou-se a participar da pesquisa. Além disso, a secretária municipal de educação também foi entrevistada com o propósito de investigar as ações e as políticas implementadas pela secretaria de educação.

A opção por entrevistar o gestor escolar, e não o trio gestor, apoia-se na concepção de que as ações são desencadeadas num primeiro momento pelo gestor, na perspectiva de conduzir os processos administrativos e pedagógicos no interior da escola, e concomitantemente responder pelos resultados alcançados, sendo ele o timoneiro das ações instituídas. De acordo com Lück (2012), o gestor educacional é responsável por estabelecer o direcionamento e a mobilização capaz de sustentar e dinamizar o modo de ser e de fazer dos sistemas de ensino e escolas. A escolha por entrevistar somente o gestor também se pautou na seguinte argumentação:

Na educação, o segmento dos diretores de escola é a principal “carreira” em que se dá a incorporação do novo gerencialismo, sendo crucial para a transformação dos regimes organizacionais das escolas. (BALL, 2006, p. 13).

Paralelamente às entrevistas, seguiu-se a análise de documentos e de legislações que inserem o índice como um mecanismo de regulação da educação brasileira, como o Plano de Ações Articuladas, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Plano Nacional de Educação, e no nível local, a política implantada pela secretaria municipal de educação denominada PESF (Projeto Educação Sem Fronteiras).

A pesquisa contemplou o nível fundamental de educação do sistema municipal de ensino de Bauru, município situado na região centro oeste do estado de São Paulo, com cerca de trezentos e quarenta e seis mil habitantes. A descrição detalhada do município e dos ambientes investigados estão apresentados na seção três desta tese. Todas as entrevistas realizadas seguiram um roteiro previamente elaborado, com questões semiestruturadas (abertas e fechadas) e objetivaram captar como o Ideb é utilizado pela gestão.

As análises privilegiaram a *policy cycle approach* ou abordagem do ciclo de políticas, ancorado nos estudos de Bowe, Ball e Gold (1992) e sistematizado por Mainardes (2006). Esta abordagem colabora para compreender a trajetória do Ideb desde sua formulação até sua implementação, na perspectiva de considerar os

processos micropolíticos, bem como a “ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local” (MAINARDES, 2006, p. 49).

No contexto de influência são considerados os documentos e recomendações de agências multilaterais como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Tais agências exercem influência sobre as políticas públicas educacionais nacionais e são reinterpretadas e recontextualizadas em cada Estado-nação (MAINARDES, 2006).

O contexto de produção de texto é representado por textos legais oficiais, textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, além de pronunciamentos oficiais e vídeos. Neste contexto, se inserem os documentos oficiais e neles repercutem os resultados de disputas e acordos pois “os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de texto competem para controlar as representações da política” (MAINARDES, 2006, p.52).

As respostas ao contexto de produção de texto configuram o contexto da prática, que é onde incide a investigação, tendo em vista que e neste contexto que as recomendações dos contextos de influência e de produção de texto ganham materialidade e são interpretados ou recriados com base nos propósitos, valores e experiências dos profissionais que atuam nas escolas, ou seja, as instituições educativas se apropriam das políticas produzidas, reinterpretam essas mesmas políticas e as implementam (MAINARDES, 2006).

Deste modo, é no contexto da prática que a política ganha contornos próprios e passa por um processo de recriação e interpretação. Incidem nesse contexto variáveis relativas à história, valores e propósitos de quem está atuando. Essa prerrogativa nos permite considerar que há no contexto da prática uma reconstituição e uma reinterpretação da política educacional estabelecida pelos órgãos mais centrais. Assim sendo, é na prática que a política produz efeitos e consequências, e é onde gestores, professores e demais profissionais do magistério exercem a interpretação das políticas produzidas no nível macro (MAINARDES, 2006).

Diante disso, o título da tese pretende explicitar as políticas e ações educacionais ocorridas no interior das escolas investigadas, mediante a reinterpretação de seus gestores e a mobilização de estratégias e ações. Por isso, o termo “traduções”, revestido de aspas, procura tão somente perceber o movimento e a reinterpretação da prática da gestão frente aos resultados do Ideb. Cabe considerar

que o significado linguístico do termo traduções, de acordo com Ferreira (1988), refere-se ao ato de revelar, explicar, manifestar e explicar.

Ainda justificando o título do trabalho, compete destacar que as “traduções” do contexto da prática serão reveladas mediante as análises dos documentos e das entrevistas realizadas, cujo suporte teórico metodológico é embasado na abordagem do ciclo de políticas. Desta forma, entendemos que será possível perceber como o Ideb subsidia as ações implementadas nos ambientes investigados, bem como a interpretação realizada pelos profissionais da educação que atuam como gestores, no que se refere principalmente à utilização do indicador como ferramenta da gestão da escola pública municipal.

No esforço de obter respostas às perguntas norteadoras da investigação empreendida, a primeira seção desta tese discute o movimento de transição do Estado provedor para o Estado regulador e avaliador. Neste percurso são referenciadas as políticas implantadas a partir da reforma do Estado em 1995 e as recomendações dos organismos multilaterais. Nesta seção também se enseja discutir a nova governabilidade da educação pública e a introdução do termo *accountability* como mecanismo de responsabilização e prestação de contas dos serviços educacionais prestados. A última parte da primeira seção ressalta a articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios materializada nos seguintes documentos: Plano de Ações Articuladas e o Plano de Metas Todos pela Educação, oficializado pelo Decreto 6.094/07.

Na segunda seção segue-se a análise do Ideb como mecanismo de regulação, coordenação, controle e influência do Estado na educação. Os referenciais teóricos que sustentam as argumentações da segunda seção pautam-se nos estudos de Afonso (2001); Ball (2002); Barroso (2005, 2006) e Maroy e Voisin (2013). Além disso, discute-se o conceito de regulação e os condicionantes históricos das avaliações externas no Brasil e especificamente a formulação do Ideb como indicador da qualidade, na concepção adotada pelo MEC/Inep.

A terceira seção objetiva explicar os procedimentos e estratégias metodológicas para a realização deste estudo. Nesta seção também são apresentados os objetivos da pesquisa e a descrição do sistema municipal de ensino investigado.

Finalmente, na quarta e última seção, são analisados os dados coletados por meio das entrevistas realizadas com as gestoras das escolas investigadas e com a

secretária municipal de educação do município. Nela estão descritos os resultados da pesquisa por escola investigada, e sua apresentação é visualizada também em forma de gráficos entre a meta projetada pelo MEC/Inep e a meta alcançada por estabelecimento escolar. Os gráficos que constam na seção quatro auxiliam-nos a acompanhar a trajetória do índice em cada escola, bem como no sistema municipal de ensino. Esses gráficos também foram essenciais para a condução das entrevistas no que se refere principalmente a identificações de ações e de políticas internas implementadas pela escola, tendo como subsídio os resultados do Ideb, e procurando também verificar as convergências entre as ações deflagradas e a nota do Ideb alcançada.

Espera-se que este trabalho possa contribuir para o debate atual sobre o uso dos resultados do Ideb, ancorada na perspectiva de perceber como o resultado subsidia ações ou intervenções dos sistemas e das escolas, e qual o alcance das ações instituídas.

Também se enseja contribuir para impulsionar novas sistemáticas de utilização do Ideb, articulando-o com um movimento constante de reflexão e autoavaliação das escolas no sentido de agregar direcionamentos que permitam a produção de um espaço de interligações, subjetividades e concepções de educação alicerçadas na gestão democrática da escola pública, e na qualidade que emerge da própria escola, enquanto instituição promotora de processos de ensinar e aprender.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO DO ESTADO**

### **1.1 Reforma do Estado e Estado regulador**

Para entender a relação entre políticas públicas educacionais e o processo de regulação do Estado é preciso considerar os contextos históricos em que tais políticas foram efetivas e considerar que o Estado não pode ser entendido em si mesmo, mas nas relações materiais que determinam os processos sociais, políticos, econômicos e ideológicos que o constituem.

As políticas públicas de regulação de diversos setores do Estado, inclusive da educação, partiram do pressuposto de que o Estado liberal brasileiro era grande, ineficiente e benevolente demais. Esses adjetivos permearam, na década de 1990, uma reforma do Estado que tinha como pano de fundo a crise de acumulação do capital.

Com o desenvolvimento e o crescimento do Estado liberal, a administração burocrática cada vez mais se mostrou ineficiente, lenta, cara e não orientada para o atendimento dos cidadãos. Enquanto o Estado crescia e assumia outras responsabilidades, sua organização burocrática continuava lenta, ineficiente e ineficaz na medida em que não atendia aos problemas decorrentes de seu crescimento. Isso porque o Estado adotou, no século XX, papéis econômicos e sociais, assumindo a educação, a saúde, a cultura, a previdência e assistência social, a pesquisa científica, bem como a regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais (PEREIRA, 1996).

No contexto da reforma do Estado brasileiro, dois dos aspectos primordiais e que impulsionou sua reforma foram o fortalecimento do Estado e sua regulação, do ponto de vista de adequar as ações do Estado à dinâmica gerencial, baseada em uma administração eficiente e voltada para o controle de resultados.

Portanto, a reforma do Estado tinha como princípio reorganizar as estruturas da administração pública, com vistas à qualidade e à produtividade dos serviços prestados. Isso envolveria as funções de descentralização, regulação e coordenação do Estado, conforme indica o Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 12):

[...] busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Para efetivar a proposta de reforma foi criado o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que tinha a incumbência de definir objetivos e estabelecer diretrizes para a reforma da administração do Estado brasileiro, levando-se em consideração três aspectos fundamentais para a reforma: a crise fiscal, a crise do modo de intervenção e a crise burocrática de administração do Estado (PERONI, 2003).

Reformar o Estado significou redefinir seu papel na perspectiva de alteração de suas responsabilidades, na medida em que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para ser o promotor e o regulador do desenvolvimento.

Nesse ponto, cabe destacar a percepção declarada por Ball (2001, p. 100) sobre a reforma do Estado e o esfacelamento das políticas públicas próprias do Estado-Nação. Segundo o autor,

[...] até que ponto estamos a assistir ao desaparecimento gradual da concepção de políticas específicas do Estado-Nação nos campos econômico, social e educativo e, concomitantemente, o abarcamento de todos estes campos numa concepção única de políticas para a competitividade econômica, ou seja, o crescente abandono ou marginalização dos propósitos sociais da educação?

A crise de ineficiência e legitimidade do Estado teve seu início na década de 1970, mas foi somente na década de 1980 que ela se tornou mais evidente. A crise do Estado brasileiro não se manifestou de maneira isolada dos demais países do mundo. Isso porque, já no final de década de 1970, vários países apresentaram diminuição na taxa de crescimento econômico, bem como aumento no número de desempregados e elevado índice de inflação (PEREIRA; SPINK, 1998).

Esses fatores, aliados ao desequilíbrio financeiro dos países da América Latina e do Leste Europeu, contribuíram para aumentar a grande dificuldade da administração de políticas sociais, implantadas com sucesso após a Primeira Guerra Mundial e da Grande Depressão, uma vez que o Estado passou a desempenhar um papel estratégico na coordenação da economia capitalista. Cabia, pois, ao Estado ser

o provedor e o regulador do mercado, procurando aumentar o desenvolvimento econômico, assim como estabelecer uma distribuição de renda mais igualitária (PEREIRA; SPINK, 1998).

No entanto, esse modelo de Estado se mostrou ineficaz e ineficiente sob o ponto de vista de sua “benevolência” ao prover tudo a todos, e de sua gestão em um período de crescente desenvolvimento tecnológico, globalização e competição econômica mundial (BRASIL, 1995). Esses fatores exigiram novas configurações do papel do Estado e um reordenamento de sua base institucional legal.

A Reforma do Estado proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, por meio do Mare e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, objetivou a descentralização política e administrativa, pela delegação de autoridade, recursos e atribuições. Objetivou também tornar a economia nacional competitiva internacionalmente.

Para alcançar esses objetivos, no entanto, a organização estatal deveria deixar de ser uma administração pública burocrática para se transformar em uma administração pública gerencial. Para tanto, era necessário fortalecer o Estado, superar o modelo burocrático, romper com questões como o paternalismo, o corporativismo e a ineficiência para a implantação de uma nova administração pública (PEREIRA; SPINK, 1998).

Na perspectiva neoliberal, apontada pelo ex-presidente, Fernando Henrique Cardoso, reformar o Estado significou

[...] abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e de serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor. (CARDOSO, 1998, p. 15).

O objetivo da reforma foi, portanto, transformar os moldes da administração do Estado, da tendência burocrática à gerencial, com o objetivo de implantar uma nova administração pública, baseada na eficiência, na qualidade e na produtividade dos serviços públicos, tendo em vista que a burocracia, como sinônimo de administração, caracterizava-se como lenta, ineficiente, concentrada no formalismo, nos processos e nos procedimentos.

A reforma do Estado procurou implantar uma administração mais gerencial e menos burocrática como resposta a uma crise fiscal e estrutural, a uma ociosidade dos serviços públicos e aos entraves burocráticos. O objetivo da reforma foi reduzir os custos do Estado e tornar mais eficiente sua administração.

Segundo Pereira (1998, p. 29), as características básicas que definem a administração pública gerencial são “a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato”.

A década de 1990 foi, para os países da América Latina, o período de reestruturação econômica e reformas administrativas implantadas principalmente pelo BM e pelo BID, que apoiavam o “enxugamento” do Estado e a melhoria da capacidade gerencial desses países, com mecanismos de controle dos gastos públicos, treinamentos, vigilância do Executivo sobre o poder Legislativo, introdução da competição no setor público e a intensificação do *accountability* (GLADE, 1998), ou prestação de contas. Para o BM, a reestruturação envolve mudanças nos contornos econômicos e administrativos.

Para Spink (1998), as reformas de Estado se constituem em importantes mecanismos para o fortalecimento de organizações da sociedade civil. Segundo o autor, as propostas e/ou programas planejados pelo Bird<sup>5</sup> e BM são referenciais para tal fortalecimento. Os modelos reformistas ou de ajuste estrutural pleiteiam o controle do orçamento público; a mínima influência do Estado nas empresas públicas; a abertura das economias e a redução do papel do Estado. Tais ações se pautam principalmente sob a perspectiva neoliberal dos governos e por estruturas formadas por organismos multilaterais (Cepal, BM, Bird, Usaid), sob a égide da eficiência, efetividade, produtividade, boa gerência e pessoal capacitado e qualificado, constantemente extraídos de ambientes altamente competitivos e internalizados pela reforma de Estado proposta pelo Mare.

Na área da Educação, as reformas implantadas no decorrer da década de 1990, no Governo FHC, tiveram como pano de fundo a reestruturação produtiva, a competitividade e o domínio dos códigos da modernidade. Para efetivar a reforma na educação, diversos organismos multilaterais como a Unesco, o Unicef, PNUD, além do BM, realizaram, no decorrer da década, diversos diagnósticos, análises e

---

<sup>5</sup> Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

propostas para os países da América Latina e Caribe no que se refere tanto à educação quanto à economia. Essas análises influenciaram fortemente as políticas públicas educacionais no Brasil.

De acordo com Afonso (2001), Corraggio (2000) e Shiroma, Moraes, Evangelista (2004), a consolidação das reformas anunciadas no decorrer da década de 1990 começaram a ganhar concretude na elaboração de propostas e políticas sugeridas e muitas vezes financiadas pelos organismos multilaterais como o BM. Afonso (2001) pondera que tais reformas decorrentes da transnacionalização do capitalismo, das globalizações e da crise fiscal e estrutural do Estado são formas de regulação supranacional porque são sugeridas por organismos ou agências multilaterais.

Ressalta-se que tais propostas se fizeram presentes na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, cujo objetivo foi o comprometimento de 155 países, entre eles o Brasil, de assegurar uma educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos. Nesse caso, os governos se comprometeram a impulsionar políticas educativas em consonância com o Fórum Consultivo Internacional para a Educação para Todos (*Education for All*, EFA), promovido pela Unesco, cujo propósito era avaliar a implantação e desenvolvimento das propostas. No Brasil, a publicação do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993, começou a assegurar as propostas educacionais das agências multilaterais (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

Na mesma direção seguiu o documento *Eje de la transformación Productiva con Equidad*, elaborado conjuntamente entre a Cepal e a Unesco, em 1992. Esse documento esboçou diretrizes políticas educacionais no sentido de interligar a educação e o desenvolvimento nos países da América Latina e Caribe. Nesse sentido, era preciso transformar as estruturas produtivas, aliando desenvolvimento tecnológico e equidade social. Isso só seria alcançado mediante a reforma dos sistemas educacionais, bem como a capacitação profissional. Segundo as agências, era preciso que a população aprendesse os códigos da modernidade a fim de se desenvolver produtivamente na sociedade moderna. Os núcleos estratégicos da Cepal se constituíam de objetivos (cidadania e competitividade); políticas públicas (equidade e eficiência) e reforma institucional (integração nacional e descentralização).

Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p. 65) destacam que:

[...] o documento, por outro lado, enfatizava a necessidade de reformas administrativas que operassem uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas. Para tanto, recomendava que se conjugassem esforços de descentralização e integração, o que pode ser traduzido em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas.

Outra agência que delineou os rumos da política educacional no Brasil, a partir da década de 1990, foi a Unesco e seu *Relatório Delors*, cujo objetivo foi realizar um diagnóstico sobre os desafios educacionais para o século XXI. Segundo o relatório, esses desafios contemplam o ingresso de todos os países no campo da ciência e tecnologia; a adaptação das várias culturas e a modernização das mentalidades à sociedade da informação e, finalmente, a vivência democrática (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

Diante desses desafios, a educação foi vista como o mecanismo capaz de favorecer o desenvolvimento humano, assim como conter a pobreza e a exclusão social. A estratégia da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, cujo coordenador era o francês Jacques Delors, foi a proposta do conceito de educação ao longo de toda a vida, recomendando a potencialização de todos os tempos e espaços educativos e constituindo, dessa forma, uma sociedade educativa e aprendente. Partiu-se do pressuposto de que a educação estaria ligada aos pilares: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a ser e aprender a viver junto.

Ao consolidar a proposta de educação, o *Relatório Delors* indica claramente a ligação que deve haver entre a educação escolar e o trabalho, partindo do pressuposto de que a sociedade aprendente se desenvolve tanto no ambiente escolar como no trabalho. O pano de fundo para essa proposta está ligado ao desenvolvimento econômico do país, via profissionalização do ensino médio. Com essa medida, contém-se também a demanda de alunos no ensino superior (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

Beech (2009) chama esse processo de internacionalização das políticas educativas, ao considerar as diferentes proposições políticas feitas na América Latina, na década de 1990, pelos organismos multilaterais. Segundo o autor, as reformas empreendidas visam orientar a mudança dos sistemas educativos latino-americanos para adaptá-los à velocidade das mudanças e das novas tecnologias do século XXI.

A justificativa para uma transformação tão importante se baseou na suposta necessidade de adaptação a “pressões externas”. Em outras palavras, a lógica dominante era que havia uma série de mudanças que estavam se dando em “nível global” (a globalização, a era da informação, as economias do conhecimento) e que, dado que os Estados nacionais latino-americanos não estavam em condições de controlá-las, as políticas educativas deveriam reformar os sistemas educativos construídos para as sociedades no final do século XIX e princípio do século XX, para adaptá-los às novas condições sociais. (BEECH, 2009, p. 35)

Em estudos anteriores, o autor destaca que Unesco, BM e OCDE recomendam e sugerem políticas por considerarem que uma de suas funções principais são a difusão do conhecimento sobre educação e a provisão sobre o futuro dos países em desenvolvimento na era da globalização e da informação<sup>6</sup>.

O contexto de implantação de tais projetos e programas pode ser explicado pela influência que exerceram os organismos multilaterais nas políticas educativas no país, balizado sobretudo por um modelo universal de educação para a era da tecnologia e informação<sup>7</sup>, com início na segunda metade da década de 1980 e se estendendo por toda a década de 1990 (BEECH, 2009).

As reformas pensadas e geridas por tais agências multilaterais têm no seu preâmbulo considerar a educação como fator de crescimento econômico, redução da pobreza e aumento da produtividade das pessoas menos favorecidas econômica e socialmente. Além disso, propõem também a melhoria da qualidade de vida, de forma que todos possam participar plenamente da economia e da sociedade (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

Ao assumir a educação como o motor primeiro da economia e do resgate da pobreza nos países em desenvolvimento, o BM reitera a proposta da autonomia das instituições escolares como um dos principais eixos da reforma educacional. Além disso, recomenda

---

<sup>6</sup> BEECH, J. *International agencies, educational discourse, and the reform of teacher education in Argentina and Brazil (1985-2002): a comparative analysis*. Unpublished PhD Thesis. Institute of Education, University of London, 2005.

<sup>7</sup> Conferência de Jomtien “inaugurou um grande projeto de educação em nível mundial, para a década que se iniciava, financiada pelas agências UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. A Conferência de Jomtien apresentou uma ‘visão para o decênio de 1990’ e tinha como principal eixo à ideia da ‘satisfação das necessidades básicas de aprendizagem’ FRIGOTTO E CIAVATTA (2003, p.97)

[...] mais atenção aos resultados, sistema de avaliação da aprendizagem, inversão em capital humano atentando para a relação custo-benefício; propõe, além da descentralização da administração das políticas sociais, maior eficiência no gasto social, maior articulação com o setor privado na oferta da educação. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 74).

No intuito de enquadrar a realidade educativa em seu modelo econômico, o BM estabeleceu uma relação entre o sistema de mercado ou a economia e o sistema educativo, impondo-lhe critérios como eficácia, eficiência, produtividade e competitividade.

A nova administração pública entendeu o Estado não só como instrumento para garantir acumulação de capital, mas como formulador e implementador de políticas públicas em suas diversas áreas de atuação. Para tanto, era preciso conduzir práticas gerenciais modernas em um mundo globalizado e em constante mudança. Tais práticas se configuraram, segundo o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em uma gestão capaz de “reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados” (CARDOSO, 1998, p. 16).

Portanto, as reformas empreendidas em vários países da América Latina estabeleceram novas leis que regulamentaram seus sistemas de ensino, tendo como parâmetro as indicações previstas pelos organismos internacionais. A ênfase maior das reformas se pautou na descentralização, na profissionalização docente, no currículo baseado em competências e no estabelecimento de avaliações de desempenho. Segundo Oliveira (2011), na reforma, a descentralização foi apresentada como alternativa de gestão de políticas públicas e sociais, o que favoreceu a fragmentação de propostas, aumentando assim, o número de atores políticos dentro da dinâmica de colaboração com os entes federados. As reformas realizadas no Brasil, durante o governo FHC determinaram, portanto,

Novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, conformando uma nova regulação assentada na descentralização e em maiores flexibilidade e autonomia local. Essas mudanças foram determinantes de novas relações entre as diferentes esferas administrativas na matéria educacional, especialmente entre União e municípios. (OLIVEIRA, 2001, p. 327).

Diante desse quadro, a concepção de qualidade de ensino passou a ser significativamente pautada pelas notas e resultados obtidos por meio das avaliações externas como, por exemplo, o Saeb e a Prova Brasil. Essas avaliações têm, por um

lado, o objetivo de mensurar habilidades cognitivas dos estudantes em conteúdos pertinentes às áreas de Língua Portuguesa e Matemática e, por outro lado, o objetivo de oferecer um indicativo sobre a possível qualidade de ensino ministrado nas escolas, subsidiando, dessa forma, entre outras coisas, a tomada de decisões da gestão escolar.

Nesse contexto, e também como consequência direta desse processo, foi criado o Ideb, indicador do MEC, elaborado pelo Inep, que reúne os dados do Saeb e da Prova Brasil, bem como as taxas de aprovação, reprovação e evasão, obtidas por meio dos dados sistematizados pelo Censo da Educação Básica. A combinação desses dados gerou um parâmetro balizador de metas a serem atingidas com o propósito de monitorar e avaliar o sistema educacional do país, assim como assegurar a melhoria na qualidade da educação.

O Ideb é parte integrante do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto n.º 6.094/07), dispositivo legal que coloca em ação as 28 propostas contidas no Plano de Desenvolvimento da Educação, cujos eixos principais são a qualidade educacional e a mobilização social para atingir as metas estabelecidas pelo plano. Para tanto, empreendeu-se uma articulação entre União, estados, Distrito Federal, municípios e sociedade civil em prol da qualidade da educação. Segundo o Art. 1.º do referido Decreto:

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007b).

De acordo com Ganzeli (2013), duas medidas se destacaram no compromisso firmado entre os entes federados para a organização da política educacional: a elaboração do PAR e a necessidade de utilização do Ideb.

Tanto o Ideb quanto o PAR se materializaram como os condutores das ações e políticas educacionais desenvolvidas pelos 26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios que assinaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas do PDE.

O PAR se consubstanciou em um instrumento de ordenamento da relação estabelecida entre União, estados, Distrito Federal e municípios: “o PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação,

que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a, art. 9.º).

Nesse sentido, cada ente federado assumiu voluntariamente o compromisso e a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, mediante meta estabelecida pelo Ideb (BRASIL, 2007b).

A proposta oficial era coibir a reprovação indiscriminada e estabelecer metas para os sistemas de ensino e as escolas, em uma mobilização pela qualidade da educação para que, em 2022, o país atinja a meta de qualidade educacional dos países desenvolvidos (HADDAD, 2008).

Na relação estabelecida entre os entes federados na proposição do PDE centralizaram-se os processos de concepção da política educativa e se descentralizaram ações que são, *a priori*, de responsabilidade dos estados, Distrito Federal e municípios e, nesse sentido, a própria execução da política pública e, mais especialmente no tocante à avaliação externa, a prerrogativa de *accountability*, ou prestação de contas.

Quanto ao Ideb, o art. 3.º do Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, estabelece que:

Art. 3.º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

O Ideb, portanto, passou a ser, além de proponente de políticas públicas, o indutor de ações de escolas e sistemas de ensino para efetivação da qualidade. Embora seja um indicador de resultado, e não de qualidade, é a partir dele (e da divulgação dos seus resultados) que se mobilizam ações e políticas para a melhoria da qualidade no sistema escolar.

## 1.2 A reforma educativa e a nova governabilidade da educação pública

No contexto das dinâmicas de um mundo globalizado, das novas tecnologias da informação e comunicação e das provisões dadas por organismos multilaterais como o BM e OCDE, a reforma educativa ganhou marcos de um novo ordenamento das relações de poder. Nesse novo ordenamento, o Estado mínimo continua mínimo nas intervenções econômicas e nos investimentos sociais, mas forte na regulação/avaliação das políticas de cunho social (KRAWCZYK, 2010).

Isso porque a reestruturação dos serviços executados pelo Estado se orientou pela necessidade de “transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 17), uma vez que o próprio Estado gerou distorções e ineficiências ao tentar assumir as funções diretas de execução. Era preciso e necessário “dividir” as responsabilidades, porém com mecanismos de controle e fiscalização exercidos pelo próprio Estado.

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, desenvolvido pelo Mare, as políticas sociais estão contempladas em serviços não exclusivos do Estado:

[...] o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão de obra não especializada. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (BRASIL, 1995, p. 18).

O subsídio do Estado, no entanto, é caracterizado pela transferência de responsabilidades do próprio Estado para setores públicos não estatais e o controle das ações empreendidas por estes. Nesse sentido, há a descentralização para o nível estadual e municipal das funções executivas de prestação de serviços sociais e de infraestrutura, porém, sob o julgamento do próprio Estado, enquanto propositor macro de políticas públicas.

Segundo Ferreira (2013), a reforma empreendida no Brasil, assim como as demais reformas empreendidas em outros países, procurou fortalecer a função reguladora em detrimento de atividades relacionadas à produção de bens e serviços

para o mercado. No governo FHC houve, nesse sentido, o deslocamento do Estado burocrático para o gerencial, cuja ênfase baseou-se nas relações de força do mercado e na regulação governamental.

Na educação, a reforma ganhou os contornos de práticas descentralizadoras, de controle e privatização. De acordo com Ferreira (2013, p. 256):

A reforma buscou consolidar a figura de um Estado gerencial, com capacidade de regulação social mediante a transferência a outros setores/instituições da responsabilidade de prestação de serviços sociais. Com o olhar sobre o quadro político desse período da reforma, podemos entender o Estado gerencial como aquele que almeja uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil, seja buscando avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos seja tratando os problemas por meio de agências reguladoras.

Diante desse contexto, amplia-se o espaço da gestão escolar, uma vez que são transferidos recursos e responsabilidades para os entes federados, sistemas e escolas, na perspectiva de uma nova governabilidade escolar que passa pelas áreas administrativa, pedagógica e financeira<sup>8</sup>, conforme disposto no art. 15 da LDB 9.394/96, cujo teor invoca os progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. No entanto, cabe explicitar que no texto legal é garantida a autonomia, contudo, não há uma indicação clara de como e quando isso ocorrerá. Outra crítica passível de ser feita sobre este dispositivo é a colocação do termo progressivos graus, tendo em vista que isso não garante efetivamente a condução dos processos educativos e administrativos de forma autônoma, uma vez que será feito de forma parcelada e progressiva (BRANDÃO, 2010).

Ainda segundo o autor, a palavra “progressiva” é utilizada quando o legislador não quer incluir determinado conceito ou ideia no texto legal, mas também não quer ser acusado de ser explicitamente contra esse mesmo conceito ou ideia. A solução para este binômio é colocar a palavra “progressiva”.

Não obstante, o modelo de gestão escolar, ainda que situada no âmbito dos progressivos graus de autonomia, atende às demandas exigidas pela reorganização do papel do Estado e pela descentralização. Portanto, no contexto da passagem de um Estado burocrático para gerencial, a autonomia está intimamente relacionada com questões como competência, agilidade, flexibilidade e efetividade da gestão escolar,

---

<sup>8</sup> Segundo a LDB n.º 9.394/96, as instituições escolares possuem autonomia para elaborar o Projeto Político-Pedagógico, gerenciar diretamente recursos financeiros e desenvolver a gestão democrática.

aliada a outras questões como economia de tempo, recursos humanos e materiais e finalmente, a melhoria da qualidade do ensino, exigida pelo Estado avaliador (CARVALHO, 2005).

Para Krawczyk (2010), a reforma educativa está associada a um novo modelo de governabilidade da educação pública. A autora considera que a globalização e a descentralização moldaram um aparato de gestão educacional, que se faz no limiar das instituições escolares e reduz o papel do Estado como interlocutor das políticas sociais.

A primeira grande consequência da perda do sentido positivo do Estado nacional como mediador das exigências sociais e articulador das políticas destinadas a garantir a expansão econômica é a legitimidade do caráter subsidiário do Estado tanto no âmbito econômico quanto social, o questionamento da sua capacidade de governabilidade, a legitimidade dos organismos na definição das políticas educacionais e a legitimação do mercado como espaço de governabilidade, outorgada pela sua capacidade de gestão para chegar aos resultados esperados. (KRAWCZYK, 2010, p. 64).

Nessa definição de governabilidade do Estado, a escola ganha especial atenção ao ser considerada o espaço de atuação da gestão e, conseqüentemente, condutora dos processos decisórios, incluindo nesse ínterim a responsabilidade, a avaliação externa, a prestação de contas e o *accountability*.

Tais mecanismos atribuíram à escola, principalmente a partir de década de 1980, o caráter de instituição com autonomia e decisões colegiadas, ao mesmo tempo em que se enfatizava o papel do Estado Social como provedor e responsável pela educação universal e de qualidade (KRAWCZYK, 2010).

O conjunto de reformas estruturais que insere o Estado sob a perspectiva de regulador de serviços tem, na concepção de Ball (2001), uma complexidade que relaciona políticas, mercados, gestão, performatividade<sup>9</sup> e produz transformações na natureza do próprio Estado, no entendimento da mudança de um Estado provedor para um Estado regulador.

---

<sup>9</sup> A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos (de sujeitos individuais ou organizações) servem como medidas de produtividade e rendimento, ou mostras de “qualidade” ou ainda “momentos” de promoção ou inspeção. Significam, englobam e representam a validade, a qualidade ou o valor de um indivíduo ou organização dentro de um determinado âmbito de julgamento/avaliação (BALL, 2002, p. 4).

Segundo o autor, pensar no conjunto de reformas somente como mecanismos de descentralização e desregulação é pensar erroneamente, uma vez que tais medidas se configuram em um maior controle do Estado e das políticas neoliberais, configurando o que Ball (2001, p. 104) denomina como “re-regulação”.

Os princípios orientadores da nova governabilidade na educação têm sua origem na concepção da Qualidade Total, ou modelo toyotista<sup>10</sup> de produção. Daí partem questões ligadas à qualidade, eficiência, gestão e à própria responsabilização pelos resultados alcançados. A retórica da nova governabilidade é a clareza dos objetivos da instituição, participação nas decisões, cumplicidade e compromisso do trabalhador (BALL, 2001).

O modelo de qualidade total na educação enfatiza a importância do trabalho em equipe e da extensão da responsabilidade sobre os resultados. No entanto, ressalta a importância de liderança da gestão ao conduzir os processos decisórios, dando maior ênfase ao papel do diretor escolar, sob a premissa de que uma boa gerência é a alma do êxito institucional. O diretor escolar, nesse processo, ganha um caráter gerencial e tecnocrático em detrimento do caráter educador e pedagógico (KRAWCZYK, 2010).

A autonomia escolar, criada sob a égide da matriz liberal-conservadora, estabelece que uma escola com maior liberdade de organização, gestão e ação tende a aumentar a responsabilidade de seus atores e, conseqüentemente, sua eficiência. No entanto, tal autonomia se estabelece sob alicerces frágeis, pois

[...] essa proposta de liberdade e autonomia, ainda que se defina pela ausência de uma ação governamental, é profundamente sedutora para os diferentes atores educativos. Sua sedução está amparada na ideia de poder e justiça que o senso comum costuma lhe outorgar: poder para fazer o que considerem melhor (para elaborar seus próprios projetos) e premiação ao esforço pessoal (ou institucional). E quando os efeitos desejados não se produzem, o fracasso é interpretado como fracasso pessoal dos atores da escola, tirando do Estado qualquer tipo de responsabilidade na gestão dos problemas educacionais. (KRAWCZYK, 2010, p. 69).

Corroborando com essa perspectiva as conduções ou *modus operandi*, feitas pelos gestores escolares para alcançar notas maiores no Ideb nos anos pesquisados, sem

---

<sup>10</sup> O sistema de produção da Toyota (toyotismo) é baseado no controle da qualidade ou qualidade total e na flexibilização do trabalho. O *The Machine that Changed the World* (1990) postula os princípios da qualidade total pós-fordismo.

que isso se efetive realmente em qualidade dos processos educativos ocorridos dentro das instituições escolares.

Outra dimensão discutida pela autora, que corrobora a tese de que o Ideb se constitui como principal articulador de ações da gestão escolar, é o processo de descentralização para o mercado. Tal medida tem como pressuposto alinhar a gestão e a tomada de decisão ao ordenamento do mercado, constituindo, dessa forma, o quase-mercado na educação<sup>11</sup>.

A descentralização para o mercado e o quase-mercado educacional se materializam em novas formas de financiamento, fornecimento e regulação. A avaliação externa e o próprio Ideb caracterizam premissas da descentralização para o mercado. Para a consolidação do quase-mercado na educação instaura-se um mercado de consumo de serviços educacionais. Nesse sentido, o Ideb exerce o papel de vitrine da qualidade e competitividade escolar.

Os pais têm o direito de realizar uma escolha racional de qualidade de educação para seus filhos e o dever de controlar e exigir mudanças, e o sistema educativo – por meio das escolas, tem a obrigação de oferecer projetos institucionais diversificados, acordos com os interesses da população consumidora e de prestar contas, por meio da informação dos resultados, à sociedade. (KRAWCZYK, 2010, p. 70).

Outra proposta de inovação de governabilidade na educação e sua lógica economicista são os *vouchers*, subsídios distribuídos pelos governos para que as famílias escolham a escola. Sua implantação está sendo feita em vários países da Europa e América do Norte e também na Colômbia, Chile, Porto Rico e Guatemala. No sistema de *vouchers*, a governabilidade se constitui pela competição entre escolas públicas e entre escolas públicas e privadas, permitindo que cada instituição ofereça diferentes “pacotes educacionais” (KRAWCZYK, 2010).

Outro mecanismo de governabilidade discutido pela autora é a autogestão, ou escolas *charters*, que tem como princípio a gestão realizada por entidades independentes como grupos de pais, educadores ou líderes comunitários.

---

<sup>11</sup> É quase-mercado porque se distingue do mercado de livre concorrência. LE GRAND, J. Quasi-markets and social policy. **Economic Journal**, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, 1991.

A escola *charter* é uma modalidade de escola pública, financiada com recursos públicos, mas possui contratos de desempenho pelos quais se regula a relação entre a gestão e o controle do ensino público.

Segundo Krawczyk (2010), os relatórios e as avaliações recentes dos organismos multilaterais, como o Bird, Cepal e Preal, evidenciam que a eficiência e a eficácia dos sistemas escolares estão ligadas a variáveis como liberdade financeira e administrativa, consequência, portanto, do novo papel assumido pelo Estado no que se refere aos direitos sociais e individuais e às novas políticas educacionais que impõem à escola e aos sistemas de ensino mecanismos de gestão, responsabilidade social e prestação de contas dos serviços prestados.

Também Afonso (2001) entende que a descentralização e a autonomia institucional da escola acabam conduzindo uma forma de regulação híbrida, na medida em que se conjuga o controle do Estado com estratégias de autonomia e autorregulação das próprias unidades escolares.

O Estado descentraliza, sob a forma de flexibilização, os processos administrativos e financeiros. No entanto, estrutura mecanismos de controle de resultados, como a avaliação externa, que passa a ser o eixo condutor das políticas públicas educacionais (AFONSO, 2001).

No Brasil, cujas diretrizes das políticas são neoliberais, a avaliação externa ganha contornos de racionalização, prestação de contas e controle de resultados, e o Ideb passa a ser o grande proponente de políticas públicas para a educação no país.

### **1.3 Estado avaliador e quase-mercado educacional no Brasil**

Ao discutir o novo papel do Estado-Nação frente à modernidade, à globalização, à transnacionalização do capitalismo e à crise fiscal e estrutural enfrentada pelo Estado, Afonso (2001) pondera que a passagem de um Estado produtor de bens e serviços para um Estado regulador e avaliador promove um ambiente competitivo.

Nas escolas e nos sistemas de ensino, a competição se estabelece na busca pelos melhores índices. Ressalta-se que cada escola investigada procura, mediante ações pontuais desenvolvidas ao longo do ano letivo, implantar mecanismos pedagógicos e administrativos que possam contemplar notas mais altas no Ideb.

Tais ações são consequência das pressões impostas pelas avaliações externas e pelo predomínio da racionalidade instrumental e mercantil que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados acadêmicos quantificáveis e mensuráveis sem levar em consideração as especificidades dos contextos e dos processos educativos (AFONSO, 2001).

No entender do autor, o Estado avaliador e as avaliações externas são mecanismos do hibridismo existentes entre as correntes neoliberal e neoconservadora e entre políticas educativas e de avaliação. O autor ainda pondera que o Estado avaliador se constitui, em um primeiro momento, associado ao neoconservadorismo e portanto, à intervenção do Estado no controle da oferta de serviços educacionais e num segundo momento, o Estado se configura como o quase-mercado associado ao neoliberalismo, cuja regulação da demanda educacional fica a cargo do mercado, com menos intervenção do Estado. No caso do Ideb, o índice funciona como quase-mercado na medida em que promove a comparação das notas alcançadas por cada município brasileiro, bem como por cada escola. Além disso, ainda é estabelecido um *ranking* com as melhores e piores notas do índice.

Portanto, estrutura-se também como função do Estado oferecer informação relevante e a livre escolha dos serviços educacionais, caracterizando, portanto, o quase-mercado.

Ainda segundo Afonso (2001), o Estado avaliador adota um *ethos* competitivo internalizando, nos sistemas de ensino, modelos de gestão privada, cuja ênfase recai sempre para os produtos e resultados. O “Estado Avaliador”, conforme sugere Dias Sobrinho (2002), transfere seu poder para o mercado como forma de privatizar seus serviços. Nesse sentido, o Estado não mais se responsabiliza, transferindo essa ação para o próprio mercado.

O Estado avaliador se constitui da racionalização e redistribuição geral das funções entre a União e os demais entes federados, ou seja, estados, Distrito Federal e municípios, cada qual com suas competências e responsabilidades, mas de forma que caberá à União o controle estratégico, via mecanismos políticos como a avaliação externa.

O resultado da regulação, ou seja, as avaliações externas, e mesmo o Ideb, servem para subsidiar novas políticas, muitas vezes meritocráticas e competitivas, próprias de um Estado neoliberal, cujo foco é sempre o resultado e nunca o processo.

O surgimento do Estado avaliador se deu em decorrência da normatização e do financiamento dos governos para o setor educacional. De acordo com Oliveira e Yannoulas (2013), na América Latina o Estado avaliador está associado à massificação, ao controle de gastos e aos resultados. Nesse sentido, afirma-se que se espera o máximo de eficiência com os mínimos custos, de forma a assegurar e manter a qualidade e a competitividade.

Ainda segundo as autoras, o Estado avaliador é caracterizado como técnico-burocrático, com finalidade economicista. Como consequência, os tipos de avaliação realizados revelam tendências como

[...] externas, realizadas por entes externos à instituição, e são exógenas, decididas fora da instituição (em contraposição às avaliações internas e endógenas); são somativas, e não formativas; estão focadas nos resultados, e não nos processos pedagógicos ou na efetividade social das políticas educacionais; são realizadas majoritariamente *ex-post* e direcionadas a estimular a competitividade das instituições de educação superior que compõem o quase-mercado educacional. (OLIVEIRA; YANNOULAS, 2013, p. 76).

A regulação<sup>12</sup> do Estado é consequência do ciclo de reformas iniciadas no limiar da década de 1990, dentro das propostas de governos neoliberais, de transferência da responsabilidade estatal à esfera privada, como meio proeminente à regulação e ao autoajuste do mercado (OLIVEIRA; YANNOULAS, 2013).

Na educação, a regulação do Estado se consubstancia na tensão entre gestão educacional e sua autonomia e a centralização das políticas e reformas educativas como mecanismo de controle e intervenção do Estado nos contextos de governança escolar.

Maroy (2011) considera a regulação do Estado para a educação, via avaliação externa, sob a perspectiva pós-burocrática de coordenação das políticas educacionais e da própria dinâmica escolar.

Segundo o autor, os profissionais das instituições escolares são impelidos a melhorar a qualidade pela obrigação de submeter suas práticas a procedimentos de avaliação. Dessa forma, a regulação é outorgada pelo controle do trabalho docente em sala de aula.

---

<sup>12</sup> Teoria concebida em meados da década de 1970, no Centre pour la Recherche Économique et ses Applications.

O Ideb, cujo foco reside nos resultados das avaliações externas e no fluxo escolar – pois considera as notas obtidas pelo desempenho dos alunos na Aneb, que avalia as competências cognitivas e habilidades utilizadas pelos alunos no processo de construção do conhecimento, e a Anresc, cujo instrumento de avaliação é a Prova Brasil<sup>13</sup>, juntamente com os dados referentes ao fluxo (taxas de aprovação, reprovação e evasão escolar) – se constitui como uma regulação do Estado determinada por objetivos e pelo controle de resultados.

Cabe ressaltar que as práticas de avaliação externa executadas pelo Estado estão em consonância com as orientações de agências internacionais como o Banco Mundial (AFONSO, 2001; BEECH, 2009; CORRAGGIO, 2000; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004; TORRES, 1998). O controle de resultado está, portanto, subordinado à lógica gerencial, tecnicista e economicista.

Tais orientações estabelecem critérios de avaliação voltados para a produtividade, a rentabilidade e o menor custo, conceitos básicos da economia de mercado internalizados pelas escolas e que impactam de forma negativa no trabalho docente e na gestão escolar, pois promovem práticas pouco ortodoxas de atingir a meta estabelecida do MEC, materializada no Ideb.

#### **1.4 *Accountability* na educação pública brasileira**

Os dados ou informações geradas pelo Ideb constituem subsídios para a formulação e implantação de políticas públicas. Essas políticas, no bojo da concepção neoliberal, tendem a atribuir aos sistemas de ensino e às escolas a responsabilização e a prestação de contas pelos serviços educacionais prestados, bem como articular dentro do próprio sistema de ensino ações que propiciem alcançar a meta do índice.

O termo *accountability* passou a ser designado para expressar a responsabilidade educacional, reforçando o gerencialismo dos sistemas de ensino e escolas ante o termo.

---

<sup>13</sup> Enquanto o Saeb fornece médias de desempenho para o Brasil, regiões e unidades da Federação, assim como para cada um dos municípios e escolas participantes, a Prova Brasil, por sua vez, oferece resultados de desempenho apenas para o Brasil, regiões e unidades da Federação (SILVA, 2010). No portal do Inep (<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb>) é possível consultar histórico, semelhanças e diferenças, resultados, questões das provas, além das legislações específicas de cada uma das avaliações (Saeb e Prova Brasil).

Tanto Afonso (2009) quanto Vianna (1997) concordam que o termo *accountability* possui instabilidade semântica, uma vez que o vocábulo corresponde a um conceito com “significados e amplitudes plurais” (AFONSO, 2009, p. 58). No entanto, as análises de políticas de avaliação do final do século XX e início do século XXI se apropriaram do conceito de *accountability* para delimitar políticas de avaliação baseadas nos princípios de prestação de contas e responsabilização.

Para Afonso (2009), *accountability* para educação se consubstancia em prestação de contas, avaliação e responsabilização, muito embora o autor destaque que não há um sistema ou modelo consolidado de *accountability* em Portugal, tampouco no Brasil. Como não existe um modelo de prestação de contas, utiliza-se, nesses dois países, o que o autor considera como formas parcelares de *accountability*, que são ações legalmente consagradas que procuram prestar contas e dar visibilidade às ações educativas. Essas ações se materializam em:

A avaliação do desempenho docente; os resultados de exames e testes estandarizados (nacionais e internacionais) e os *rankings* escolares; o regime de autonomia e gestão das escolas e o programa de avaliação externa das escolas. (AFONSO, 2009, p. 60).

A defesa de um novo enfoque de gerencialismo na educação nos países da América Latina encontra terreno fértil no documento *Financiamiento y gestión de la educación em América Latina y El Caribe*, formulado pela Unesco em parceria com o Cepal. Tal documento reforça e promove o *accountability* na perspectiva da prestação de contas como ferramenta da gestão escolar:

Una mayor autonomía de la escuela reconoce la importancia de la rendición de cuentas (*accountability*) cuyo objeto es entregar información que permita a la comunidad, a la autoridad y a la sociedad en general saber si el establecimiento está cumpliendo con las metas y funciones acordadas. El sistema de rendición de cuentas se asocia al mejoramiento en el desempeño de los alumnos no sólo porque faculta a actores extra-escuela – desde padres has instancias centrales de planificación y evaluación – para exigir una oferta pertinente y de calidad, sino porque también introduce en la escuela rutinas de compromiso y monitoreo, que imponen mayor sentido de responsabilidad por el funcionamiento y los resultados. Un compromiso con la rendición de cuentas requiere incentivos. En general, las remuneraciones o la promoción de los maestros no están condicionadas a su desempeño en la sala de clase, precisamente porque este desempeño no es evaluado ni monitoreado. Es importante ligar la rendición de cuentas a

sistemas meritocráticos de premios y sanciones al personal docente y a los directivos de las escuelas. (CEPAL; UNESCO, 2004, p. 70).

As concepções de *accountability* indicadas no documento reforçam políticas meritocráticas, de maior autonomia e responsabilização da escola. Tais políticas se materializam no aperfeiçoamento da gestão escolar, bem como no uso dos resultados do Ideb e dos *rankings* formulados a partir da divulgação do índice, funcionamento como formas parcelares de *accountability* (AFONSO, 2009), na medida em que informa, presta contas e responsabiliza os sistemas de ensino pelo resultado obtido no índice.

Segundo Dias Sobrinho (2002), a avaliação externa se transformou em *accountability*, uma vez que ela tinha a função de prestar contas ao governo e à sociedade, assim como cobrar das instâncias executoras, nesse caso, as unidades escolares, o cumprimento de obrigações, sob o ponto de vista da eficiência. Nesse sentido, sua característica mais marcante era demonstrar índices de rendimento, tanto aos governos como para a sociedade civil, além de controlar e propor políticas públicas, legitimando o controle do Estado.

A *accountability* ganha, portanto, centralidade social e política no contexto compreendido pelas reformas ocorridas em diversos países da América Latina na década de 1990. Em tais países, as reformas empreendidas evocam um novo modelo de gestão como estratégia para assunção de melhores serviços públicos e uma sociedade mais democrática e transparente, com ênfase também no controle dos gastos.

Segundo Oliveira (2005), sob esse aspecto, é possível afirmar que as avaliações externas, realizadas via testes padronizados, ganharam um papel significativo nas sociedades contemporâneas, cabendo-lhes, pois, a responsabilidade de validar e legitimar iniciativas educacionais. Essa validação e legitimação se consubstanciam no Ideb, que se configura como o *accountability* da educação brasileira, na medida em que pressiona os sistemas de ensino a alcançar notas cada vez maiores no índice.

O Estado determina os princípios e as bases da avaliação, desenvolve os exames, aplica os testes, corrige-os, afere e divulga os resultados. A partir dos resultados obtidos, as redes e instituições de ensino são compelidas a prestar contas, criando estratégias e implementando

ações com vistas a reverter números indesejáveis. (SCHNEIDER; NARDI, 2013, p. 35).

Portanto, ficam a cargo da gestão escolar a tomada de decisão, a responsabilização e a mobilização de ações que atendam a notas cada vez mais elevadas de Ideb, sem que isso se reverta necessariamente em qualidade educacional. São estratégias colocadas em ação para atender à política educacional vigente no país, deslocando o foco da qualidade e suas variáveis como infraestrutura, formação de professores, nível socioeconômico e cultural dos educandos, tipo de gestão, para o foco da priorização de resultados mensuráveis que, na atual política, se constituem em fluxo e desempenho escolar e são compilados no Ideb.

As relações estabelecidas entre as notas das avaliações externas e a responsabilização das instituições escolares caracterizam um formato de política excludente, meritocrática e competitiva. Ademais, não assegura a elaboração de um modelo ampliado de *accountability*, sob a perspectiva teórica e metodológica e sob a égide da democratização e autonomia escolar (SCHNEIDER; NARDI, 2013; 2014).

Na ausência de um modelo ampliado de *accountability*, as formas parcelares de *accountability* (AFONSO, 2009), delineadas sutilmente pela política educacional brasileira, cumprem com a função da nova governabilidade educacional, baseada na lógica gerencial e no controle de resultados e monitoramento.

No entender de Schneider e Nardi (2013), o Ideb se materializa como uma forma parcelar de *accountability*, na medida em que sustenta orientações políticas e normativas, perspectivas sociais e práticas de responsabilização.

Entre as ações entendidas como formas parcelares de *accountability* pela política educacional brasileira estão a publicação de informações e resultados, a participação nas avaliações externas, *marketização* da imagem da escola e o recebimento de recursos e assistência técnica e financeira para o alcance das metas firmadas no PAR e estabelecidas pelo Ideb.

## 1.5 O PAR como mecanismo de prestação de contas

O Plano de Ações Articuladas (PAR), é um desdobramento do Plano de Desenvolvimento da Educação e está normatizado pelo Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, documento que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Tais normativas legais, preconizadas pela União com vistas à implantação de uma política de qualificação educacional, traz, aos moldes dos contextos neoliberais, mecanismos de mobilização social, transparência, responsabilização e prestação de contas, entendidas também como formas parcelares de *accountability* (AFONSO, 2009).

O PAR prevê recebimento de recursos financeiros e de assistência técnica da União, aos municípios brasileiros que aderiram ao documento Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto n.º 6.094) e o assinaram, cujos objetivos são: enfrentar as crises e dificuldades da educação pública brasileira e elevar o desempenho acadêmico dos estudantes a índices próximos aos dos países desenvolvidos (BRASIL, 2007a).

Destaca-se que a meta final do Ideb para o Brasil deverá ser alcançada em 2022, ano em que se comemorará o bicentenário da Independência. O índice esperado e projetado para as séries iniciais do ensino fundamental deverá ser a nota 6.0, nível médio de qualidade obtido no ano de 2003, pelos países que participam do Pisa (*Programme for International Student Assessment*) (SCHNEIDER; NARDI, 2014; SAVIANI, 2007). Para as séries finais do Ensino Fundamental, a média estabelecida para o Ideb em 2022 é de 5.5 e, para o Ensino Médio, a nota fica em 5,2.<sup>14</sup>

As propostas ou diretrizes contidas no Plano de Desenvolvimento da Educação se consubstanciam em: visão sistêmica; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007 b).

Entende-se que tais diretrizes já traduzem a nova ordem de gerencialismo da escola, na medida em que condicionam as ações da gestão escolar, divulgam o resultado e se responsabilizam pelos índices alcançados.

---

<sup>14</sup> Consulta das notas do Ideb para Brasil, Distrito Federal, estados, municípios e Unidades Escolares podem ser obtidas em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-Iddeb/portal-Iddeb>>.

O próprio PDE contempla a responsabilização ao reafirmar a educação como direito de todos e dever do Estado. De acordo com o documento:

[...] se a educação é definida, constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. (BRASIL, 2007 b, p.11).

Para mobilizar ações dos gestores públicos municipais e operacionalizar a implantação das diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Compromisso Todos pela Educação, bem como atingir as metas previstas pelo Ideb, foi criado o PAR, caracterizado como “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do compromisso e à observância de suas diretrizes” (BRASIL, 2007a, Art. 9.º).

Para isso, cada um dos 5.570<sup>15</sup> municípios brasileiros, bem como o Distrito Federal e os estados, dentro do regime de colaboração, realizam um diagnóstico das suas redes e sistemas de ensino, tendo como parâmetro as diretrizes contidas no Art. 2.º do plano de metas, com o objetivo de formular seu Plano de Ações Articuladas, condição *sine qua non* para receber assistência técnica e financeira da União. A verificação do cumprimento e evolução das metas será feita pelo Ideb (BRASIL, 2007a).

No entender de Adrião e Garcia (2008), a política de qualificação educacional, projetada pelo Governo Federal, tem no seu bojo a base para a responsabilização dos gestores municipais e educacionais, pressionando-os a implantar ações e medidas que atendam às especificidades contidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Segundo as autoras (2008, p. 786),

[...] diante desse quadro, não é de se estranhar que, em um novo esforço de regulação, o MEC tenha proposto, em 2007, a instituição de um programa de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos, desde que aceitem se submeter a certas medidas, aqui caracterizadas como de responsabilização (*accountability*).

---

<sup>15</sup> Dados referentes ao ano de 2013. A partir de 1.º de janeiro de 2013, o Brasil, passou a ter 5.570 municípios. Fonte: IBGE. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/pt/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

Também as unidades escolares são impelidas a alcançar as médias previstas pelo Ideb sob pena de não ampliarem os recursos provenientes do PDDE.

O Ideb, portanto, passou a ser, além de propositor de políticas públicas, o indutor de ações das escolas e dos sistemas de ensino para efetivação da qualidade. Embora seja um indicador de resultado, e não de qualidade, é a partir deste – e da divulgação dos seus resultados – que se mobilizam ações para melhoria das notas do índice.

Na próxima seção será abordado o Ideb como política de regulação de Estado, tendo como suporte teórico as fundamentações de Afonso (2001) e Barroso (2005; 2006).

## **O IDEB COMO MECANISMO INDUTOR DA MICRORREGULAÇÃO LOCAL.**

A centralidade política e social que a avaliação externa ganhou nas últimas décadas é discutida por diversos teóricos (AFONSO, 2005; ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013; ARAÚJO; LUZIO, 2005; FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007; SOUSA; OLIVEIRA, 2010; WERLE, 2011). Os estudos desses autores suscitam os caminhos percorridos pelas avaliações externas no Brasil, ao longo de mais de vinte anos, ao mesmo tempo em que procuram desvelar políticas educacionais e de organização do trabalho na escola frente a uma nova governabilidade da educação pública e a um novo conceito de qualidade educacional, consubstanciado no Ideb.

As avaliações se constituem em elementos estruturantes das políticas públicas, em geral, e das políticas educacionais, em particular, e pressupõem uma dinâmica de controle e monitoramento do Estado. Tais dinâmicas são conduzidas principalmente por instrumentos avaliativos.

Segundo Sousa (2014), toda avaliação realizada na escola, seja de currículo, pedagógica, de planos e políticas, não está dissociada de fatores como crenças, visões de mundo, práticas sociais; ao contrário, emergem a perspectiva filosófica, social e política de quem faz o julgamento.

Nesse caso, a autora afirma que os formuladores de políticas educacionais acreditam que a qualidade educacional brasileira tem melhorado em função da prática de avaliação externa ocorrida na escola.

Ainda que haja pesquisas substanciais que vinculem qualidade educacional e avaliação, pode-se afirmar que a aplicação das provas de avaliação externa e o Ideb como compilador de resultados alteram a organização do trabalho escolar e as práticas de gestão da escola.

Corrobora com essa afirmação a citação de Sousa (2014, p. 405):

[...] há indicações de pesquisas de que estas provas vêm alterando a organização do trabalho escolar [...] e, ainda, o modo com vêm se concretizando a gestão das escolas e da carreira docente, constituindo-se a avaliação em larga escala em um meio viabilizador de uma dada concepção de gestão, inserindo-se em um movimento mais amplo de reformas do Estado e de reconfiguração de seu papel na gestão das políticas públicas, modelo de governança chamado Estado avaliador.

Para Maroy e Voisin (2013) e Sousa (2014), o Estado avaliador, expressão cunhada por Guy Neave,<sup>16</sup> implanta sistemas de avaliação externa e de indicadores para controlar e dirigir o sistema educacional, bem como acompanhar o trabalho executado pelos professores, orientando e conduzindo, dessa forma, as políticas educacionais de qualidade.

A regulação do Estado para a educação impõe a escolas e sistemas de ensino a responsabilidade de atender às metas estabelecidas pelo Ideb, mediante algumas ações, tais como alocar os conteúdos das avaliações no currículo escolar, desenvolver simulados para treinamento dos estudantes e evitar a reprova como mecanismo capaz de compensar a nota do desempenho acadêmico dos alunos nas avaliações que compõem o índice (SOUSA; OLIVEIRA, 2010).

Nesse sentido, o Ideb serve como indutor tanto de políticas públicas quanto de ações das Secretarias de Educação e da própria escola para alcançar as metas estabelecidas pelo índice. Segundo Maroy e Voisin (2013, p. 882): “A escola fica, dessa forma, cada vez mais sujeita à obrigação de resultados e de desempenho que são implantados por políticas educacionais”.

Há, portanto, um delineamento de ações, principalmente da gestão escolar, tomando como princípio que é a gestão que faz os encaminhamentos e a condução das políticas educacionais para ações de melhoria de desempenho dos estudantes nas avaliações e de controle de fluxo.

[...] Gradualmente, resultados de desempenho de alunos em testes de larga escala vêm sendo incorporados como indicador relevante de sucesso (ou não) de políticas educacionais e de práticas escolares, o que tende a induzir administradores a colocarem em suas agendas o compromisso com a melhoria do rendimento escolar dos alunos, além de fluxo escolar, tradicionalmente considerado como referência de qualidade. (MARTINS; SOUSA, 2012, p. 23).

Os usos sociais do Ideb e os resultados das avaliações externas se constituem em ferramenta potencial para a gestão escolar induzir mudanças qualitativas em suas redes e sistemas de ensino. Na perspectiva assumida por Sousa (2014), um dos usos sociais assumidos pelos sistemas de ensino tende a considerar os resultados obtidos pelos alunos nas avaliações externas, como referencial da qualidade, ou seja, a

---

<sup>16</sup> Guy Neave (1998) se apropria da expressão Estado avaliador na perspectiva da passagem da regulação burocrática para uma regulação de controle do Estado com níveis de autonomia e autorregulação das instituições.

evidência da qualidade se materializa nos resultados das avaliações externas e, conseqüentemente, na nota do Ideb.

Outro traço comum de iniciativa da gestão escolar é o fortalecimento da cultura da avaliação e a utilização dos resultados para subsidiar iniciativas da gestão das redes e das escolas em prol da qualidade.

Sob o argumento da transparência, vêm se inserindo nos programas e planos governamentais mecanismos que visam dar ampla visibilidade aos resultados das avaliações e, em alguns casos, responsabilização de profissionais ou da escola por esses resultados, traduzida na implantação de incentivos simbólicos ou monetários, com vistas à indução de mudanças. A alocação de recursos diferenciados para as escolas, como meio de premiação por bons resultados, revela a crença de que se a competição no interior das redes de ensino induz a melhores resultados. O mesmo pressuposto está presente em iniciativas de incentivos monetários aos profissionais das escolas. A busca por melhores resultados pode levar a escola [ou, talvez, já esteja levando] a investir mais intensamente nos alunos julgados com maior potencial de obtenção de melhores pontuações nas provas externas, mesmo que isso resulte em iniquidades. (SOUSA, 2014, p. 412).

Entende-se que a argumentação utilizada por Sousa (2014) define os propósitos da avaliação nos sistemas de ensino, ao mesmo tempo em que fornece as ferramentas que subsidiarão a tomada de decisão da gestão escolar.

Esse processo é entendido por Maroy e Voisin (2013) como políticas de regulação de resultados ou “gestão orientada por resultados” (p. 883), cuja qualidade deixa de ter uma concepção de técnica organizacional e passa a ter função gerencial, aos moldes propostos pelas políticas neoliberais, cujos mecanismos de regulação passam a ser o controle do Estado com bases nas dinâmicas de eficiência, eficácia e produtividade escolar.

Também Ball pondera que as reformas e o novo gerencialismo, com base em resultados e na performatividade,<sup>17</sup> dão flexibilidade de decisão aos gestores. No entanto, é primordial entender esse processo não como desregulação, mas como a liberdade de decisões operacionais dos gestores escolares são formas de re-

---

<sup>17</sup> A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos (de sujeitos individuais ou organizações) servem como medidas de produtividade e rendimento, ou mostras de qualidade ou ainda momentos de promoção ou inspeção. Significam, englobam e representam a validade, a qualidade ou o valor de um indivíduo ou organização dentro de um determinado âmbito de julgamento/avaliação (BALL, 2002, p. 4).

regulação, pois não significa o abandono do Estado, mas o “estabelecimento de uma nova forma de controle do Estado” (2002, p. 5).

Sob esse aspecto, vale destacar que os gestores escolares mobilizam, em prol da nota do Ideb e de uma suposta qualidade, ações que procuram dirimir especificidades e contextos comuns de cada unidade escolar para ampliar mecanismos que possibilitem o alcance de notas cada vez mais altas no Ideb como a criação e elaboração de simulados, constituindo, portanto, uma alteração do próprio currículo escolar, bem como a construção do Projeto Político-Pedagógico, tendo também como referência a nota divulgada pelo índice.

## 2.1 Conceito de regulação

Para Barroso (2005; 2006), o termo regulação possuiu um caráter polissêmico e de pluralidade de significados, dependendo do contexto em que o termo é utilizado. Simbolicamente e de maneira geral, o termo é utilizado para delimitar a intervenção do Estado na condução das políticas públicas, ou seja, a intervenção do Estado na prestação de um serviço público.

Ainda que o conceito regulação apresente um caráter polissêmico e possua diferentes significados, dependendo do contexto disciplinar e linguístico no qual está inserido, o termo descreve, no contexto educacional,

[...] dois tipos de fenômenos diferenciados, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam. (BARROSO, 2006, p. 12).

Segundo o autor, a regulação se diferencia da regulamentação por ser mais flexível na definição dos processos e mais rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados. Já o foco da regulamentação não leva em consideração as questões de qualidade e eficácia de resultado, estando mais voltada à definição e ao controle de processos.

Não obstante a polissemia do termo regulação, este ganhou maior relevância para a teoria de sistemas na medida em que é visto como função essencial para a manutenção e equilíbrio de qualquer sistema. Quanto à regulação do Estado para as políticas sociais, Barroso (2005) se apropria do olhar de Maroy e Dupriez (2000) para

evidenciar as funções da regulação como forma de coordenação, controle e influência do Estado na educação, orientando e reajustando o sistema escolar por meio de regras estabelecidas e dos atores sociais, suas posições, seus interesses e suas estratégias (BARROSO, 2005). Dessa forma, regular significa o modo como as ações se efetivam, dependendo das finalidades, regras ou normas estabelecidas, bem como dos atores sociais envolvidos.

Os estudos realizados por Reynaud (1997 apud BARROSO, 2005) identificam processos complementares de regulação dos sistemas sociais, sendo três as formas de regulação descritas pelo autor: a) regulação institucional, normativa e de controle; b) regulação situacional, ativa e autônoma; c) regulação conjunta.

Na regulação institucional, normativa e de controle, o Estado assume o papel central de orientar as ações dos atores sociais sob as quais a regulação incide. No caso dos sistemas de ensino, essa regulação se desenvolve por meio das avaliações externas, principalmente.

No modelo de regulação situacional, ativa e autônoma, a regulação se desenvolve pela interpretação das regras e o reajustamento de acordo com a diversidade de estratégias e ações dos vários atores sociais. São as adequações realizadas e os delineamentos propostos pelos atores sociais que subsidiarão as políticas públicas engendradas pelo Estado.

Essa abordagem pode ser considerada para os sistemas sociais complexos, como é o caso da educação, uma vez que ela dispõe de uma “pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias” (BARROSO, 2006, p. 13).

A regulamentação conjunta integra duas perspectivas: a de controle e a autônoma, tendo como ponto de congruência o estabelecimento de regras comuns.

No tocante aos sistemas educacionais, a proposição teórica de Barroso (2006) articula três concepções de regulação: a) a regulação transnacional; b) a regulação nacional e c) a regulação local.

### 2.1.1 Regulação transnacional

Barroso (2006) define regulação transnacional como o conjunto de normas, discursos e instrumentos produzidos por organismos internacionais e que se constituem em variável relevante para tomada de decisão de políticos, funcionários e especialistas nacionais no nível do funcionamento do sistema de ensino, legitimando, dessa forma, as ações colocadas em prática por esses atores sociais.

A regulação transnacional, no Brasil, representada principalmente pelo BM, OCDE e Unesco, fornece subsídios para a formulação e implantação de políticas públicas sob a forma de diagnósticos, metodologias, técnicas e possíveis soluções.

Assim como no Brasil, diversos países também assumem a legitimação da regulação transnacional, demandando, inclusive, um efeito de “contaminação” internacional de conceitos, políticas e medidas postas em práticas em diferentes países (BARROSO, 2006).

A “contaminação” descrita pelo autor se deve à tendência que os países têm, principalmente os periféricos, em adotar soluções ou políticas transportáveis de um país para outro, em especial para seus sistemas de ensino.

Ao discutir o novo papel do Estado ante as novas diretrizes impostas pela globalização, Ball (2001) argumenta que a própria globalização alterou as perspectivas e possibilidades do Estado-Nação e de suas políticas, estabelecendo uma nova forma de regulação, menos intervencionista e mais prescritiva, que tem nos organismos internacionais como o BM e o Fundo Monetário Internacional (FMI) os mecanismos que consolidarão o controle e a regulação.

Afonso (2001) também entende a regulação transnacional como regulação supranacional, principalmente em função das conexões que a realidade multidimensional da globalização e das sugestões e atuações de agências multilaterais têm sobre a reforma do Estado e sua função de aparelho político-administrativo e de controle social.

Na regulação transnacional, a adoção dos processos regulatórios promovidos por organismos internacionais alteram as dinâmicas dos poderes públicos, principalmente nos sistemas de ensino, pela argumentação da ineficiência do Estado e sua modernização.

### 2.1.2 Regulação nacional

Barroso (2006) define a regulação nacional como o modo pelo qual as autoridades públicas, nesse caso, o Estado, exercem a coordenação, o controle e a influência sobre as escolas e os sistemas de ensino, sob a premissa do alcance de resultados desejáveis.

A regulação nacional emerge da relação estabelecida entre o próprio Estado e os educadores, em uma dinâmica assinalada pelo autor como burocrático-profissional<sup>18</sup> tendo, de um lado, as políticas regulatórias de um Estado burocrático e a escola como “serviço do Estado” e, de outro lado, a regulação corporativa profissional e pedagógica, na qual a escola é vista como uma organização profissional.

O regime burocrático profissional constitui, segundo Barroso (2006, p. 52), “uma das expressões mais visíveis da crise do Estado Providência [que] está na origem de políticas de reestruturação do serviço público, cujo principal objectivo consiste na alteração dos modos de regulação estatal”.

Assiste-se, portanto, à regulação burocrático-profissional ceder aos efeitos da regulação transnacional e das alterações políticas e sociais internas que configuram a regulação nacional.

Tal dinâmica tem, de um lado, novas regras, orientações e reformas, constituindo-se em um novo ordenamento jurídico legal, e, de outro lado, o discurso e as práticas de descentralização e autonomia como forma de condução das políticas. A sobreposição de ações, discursos e práticas é descrita por Barroso (2006) como efeito hibridismo.<sup>19</sup>

O hibridismo resulta do discurso político apoiado na retórica da regulação pelo mercado (livre escolha da escola, profissionalização da gestão, controle de resultados, autonomia e concorrência) e da manutenção de práticas centralizadoras e burocráticas, bem como das limitações na autonomia das escolas e na gestão dos recursos.

---

<sup>18</sup> Modelo baseado na aliança entre o Estado e os professores, cuja ênfase se desenvolve na articulação da regulação estatal, burocrática e administrativa com uma regulação profissional, corporativa e pedagógica.

<sup>19</sup> Sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas, reforçando seu caráter ambíguo e compósito.

No Brasil, a regulação nacional se materializou, principalmente, como fora discutido na primeira seção, sob a égide da doutrina neoliberal, sob a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que almejava, no limiar da década de 1990, e em consonância com as orientações sugeridas por organismos multilaterais (regulação transnacional ou supranacional), reformar o Estado Brasileiro, integrando-o ao mercado econômico global, promovendo sua modernização e a passagem de um Estado burocrático para um Estado gerencial.

### **2.1.3 Microrregulação local**

A microrregulação local se desenvolve no interior dos sistemas de ensino e das escolas, por intermédio de ações ou estratégias de condução das políticas educacionais. De acordo com Barroso, a microrregulação local demanda um “complexo jogo de estratégias, negociações e ações pelos quais as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional” (BARROSO, 2006, p. 56). Há, portanto, uma (re) interpretação da regulação nacional no interior dos sistemas de ensino e das escolas.

Essas interpretações partem de polos diversificados que podem situar-se tanto no nível do sistema como das unidades escolares. Isto porque, a microrregulação local pode ser exercida pela gestão desconcentrada ou descentralizada, cuja intervenção é realizada diretamente no nível local, ou pela própria instituição de ensino ou, pelas ações do gestor escolar, na medida em que ele interfere diretamente no funcionamento do sistema educativo. Na definição de Barroso (2006, p. 56), a microrregulação local:

[...] pode ser definida como o processo de coordenação da ação dos actores no terreno que resulta do confronto, interacção, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspectiva vertical, entre “administradores” e “administrados”, quer numa perspectiva horizontal, entre os ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra e interorganizacional) – escolas, territórios educativos, municípios, etc.

Como processo de negociação, e dada a sua complexidade, a sua imprevisibilidade e a variedade de intervenientes, a microrregulação local transcende o modelo estruturalista e burocrático das organizações e se situa no que Barroso

(2006) denomina de rede, evidenciando uma perspectiva interacionista baseada na multiplicidade de conexões possíveis entre elementos que desempenham funções diferentes.

Essa multiplicidade de elementos e espaços de microrregulação local produz o que Barroso (2006) denomina de efeito mosaico. Na perspectiva apontada pelo autor, o efeito mosaico é resultado do processo de construção de políticas que não atingem a globalidade dos sistemas educativos, mas atendem situações e públicos específicos por derrogar as normas vigentes.

Parece-nos importante considerar que cada gestor se apropria e utiliza os resultados do Ideb para propor as estratégias específicas para cada unidade escolar. Além disso, importa reconhecer que a microrregulação sofre as influências dos demais modelos regulatórios. No entanto, é na microrregulação local que as ações, estratégias e negociações se efetivam ou ganham materialidade (BARROSO, 2006).

A regulação do Estado pressupõe uma modernidade subjacente das reformas educacionais ocorridas na década de 1990, cujos mecanismos de gestão e de políticas reforçam a imagem de um Estado menos prescritivo e provedor, com foco nos processos, para um Estado dotado de um *new manager public*, cujo foco passa a ser a regulação baseada nos resultados e na eficiência.

Portanto, o Estado regulador e avaliador emerge das reformas e dos contextos de globalização e de novas configurações impostas pelas políticas neoliberais. Na acepção de Azevedo (2004), a regulação neoliberal, operada no Brasil a partir da década de 1990, ganhou centralidade devido à nova configuração nas relações entre política, governo, educação e mercado.

Diante desse contexto, cabe destacar as afirmações de Lessard, Brassard e Lusignan (apud BARROSO, 2005, p. 732):

[...] o Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo em que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo.

A pesquisa intitulada *Reguledunetwork*,<sup>20</sup> feita por Barroso em cinco países europeus entre os anos de 2001 e 2004, analisou diferentes processos de regulação que se efetivaram em nível nacional, compreendendo a regulação como caráter institucional (nível macro), nível intermediário, definido como aquele que opera entre o nacional e o local e, finalmente, o modo de regulação que se desenvolve no interior da escola, identificado como nível local (BARROSO, 2005; 2006).

As análises da pesquisa constataram que as políticas implementadas pelos países tiveram como pano de fundo a passagem de um modelo de regulação caracterizado como burocrático-profissional para um modelo de governança<sup>21</sup> e regulação, caracterizado como pós-burocrático, cujos principais pressupostos são o Estado avaliador e o quase-mercado.

A comparação feita entre os países investigados apresentou tendências comuns de regulação tais como: diversidade dos dispositivos e níveis de controle, reforço da regulação mercantil, intensificação da avaliação externa institucional e controle social sobre a escola.

As evidências apresentadas na pesquisa feita por Barroso (2006), mesmo sendo relacionadas a países europeus, apresentam congruências com a realidade brasileira, uma vez que tais perspectivas assumem a avaliação externa e o *accountability* como principais mecanismos de controle social sobre os resultados obtidos pelas escolas e sistemas de ensino.

Portanto, a ação regulatória do Estado se efetiva mediante as informações quantitativas da realidade das instituições escolares apresentadas pelo Ideb e monitoradas pelos agentes reguladores de nível local – nesta pesquisa, identificados como gestores escolares.

---

<sup>20</sup> Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison (Reguledunetwork). In: BARROSO, J. **A Regulação das Políticas Públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores.** VISEU, S. (colab.). Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.

<sup>21</sup> Utiliza-se o termo governança como referência a um exercício dinâmico do ato de governar que implica necessariamente capacidade de coordenação, liderança e credibilidade. COSTA, S. L. (Des)governo, (in)governabilidade ou (des)governança? **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 42-74, mar./abr. 1997.

## 2.2 O Ideb no contexto da regulação nacional

O Ideb foi desenvolvido para ser um indicador de rendimento e desempenho escolar, cujos objetivos são monitorar o sistema educacional no país, diagnosticar possíveis falhas e nortear ações políticas de melhoria para o sistema de ensino. Dessa forma, o Ideb tem por propósito:

- a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência;
- b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino. (FERNANDES, 2007, p. 8).

Caracterizado como um instrumento de análise da qualidade educacional nas escolas públicas brasileiras, o Ideb é um dos parâmetros que o MEC tem para atingir as metas propostas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, que tem por finalidade promover um salto qualitativo no sistema educacional brasileiro. A meta declarada é a de melhorar a eficiência e a eficácia das escolas públicas brasileiras, reduzir as desigualdades e diferenças de desempenho, contribuindo para a equidade.

Sem considerar outras variáveis relevantes para a qualidade da educação pública brasileira, o Ideb incide sobre a evolução e a trajetória do desempenho escolar dos estudantes, na Aneb e Anresc, bem como sobre os dados referentes ao fluxo, entendido como taxas de promoção, reprova e evasão, disponibilizados pelo Censo Escolar (SOARES; XAVIER, 2013).

Após a promulgação do Decreto n.º 6.094/07, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e o estabelecimento do PAR como mecanismo de implantação das diretrizes estabelecidas pelo decreto, o Ideb passou a ser o proponente e o condutor de políticas públicas educacionais e práticas de gestão que atendam a tais diretrizes. Para tanto, são estabelecidas metas de Ideb que devem ser alcançadas pelas escolas e pelos sistemas de ensino.

Cabe destacar que os recursos transferidos da União para os municípios, de forma voluntária, bem como o repasse dos recursos do PDDE, estão condicionados ao cumprimento das metas e exigências contidas no Plano de Metas Todos pela Educação (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

Nesse contexto, a escola fica cada vez mais sujeita à obrigação de resultados e desempenho implantados por políticas educacionais, como as avaliações externas

e o Ideb. Enquanto política de regulação do Estado, o Ideb legitima a qualidade nos processos educativos e nas escolas, na medida em que funciona como instrumento de mensuração, adequação, controle e arranjos institucionais que validam e orientam as políticas públicas na educação.

O crescente interesse pela avaliação de sistemas educacionais criou mecanismos institucionais, centros, organismos e planos sistemáticos de avaliação consoantes com a elaboração de indicadores estatísticos que procuraram evidenciar a qualidade de ensino ministrada nas escolas (FREITAS, 2004).

Os propósitos para a consolidação de um sistema de avaliação da educação básica se pautavam na mudança dos modos de administração e controle dos sistemas de ensino como ferramenta de um novo modelo de gestão educacional e na demanda social de informação e prestação de contas (*accountability*) e na publicização de resultados (FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012).

A primeira iniciativa brasileira de instituir e regulamentar um sistema de avaliação da educação ocorreu entre os anos de 1987 e 1990 e foi denominado Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1.º Grau – Saep. No entanto, foi em 1992 que essa iniciativa sofreu algumas modificações e deu origem ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), regulamentado em bases legais pelo MEC, em 1994. Desde então, o Saeb vem sendo modificado por instrumentos jurídicos e ganhou um papel estratégico na formulação e implantação de políticas públicas, com vistas à melhoria da qualidade educacional (FREITAS, 2004).

Em 1995, algumas inovações metodológicas foram implantadas no Saeb e ainda configuram na sua atual concepção: a) a teoria clássica dos testes deu lugar à teoria de resposta ao item (TRI), mecanismo que permite estimar habilidades e competências dos alunos e viabilizar a comparação de desempenho médio entre os anos de avaliação; b) implantação do sistema de avaliação a cada final de ciclo escolar (5.º e 9.º anos do Ensino Fundamental e 3.º ano do Ensino Médio); c) maior foco nos conhecimentos de Língua Portuguesa (leitura) e Matemática (resolução de problemas); d) participação de todos os estados brasileiros, mais o Distrito Federal; e) aplicação de questionário socioeconômico, cultural e hábitos de estudos aos alunos matriculados nos finais de ciclo (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Para a elaboração das provas, são consideradas matrizes de referência que levam em consideração uma síntese das diferentes propostas curriculares estaduais,

municipais e nacionais, além dos conteúdos contemplados nos livros didáticos mais utilizados pelos sistemas avaliados (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Atualmente, o Saeb é normatizado pela Portaria 931, de 21 de março de 2005. É composto por três processos de avaliação: a Aneb, que avalia as competências cognitivas e habilidades utilizadas pelos alunos no processo de construção do conhecimento, a Anresc, cujo instrumento de avaliação é a Prova Brasil,<sup>22</sup> e a Avaliação Nacional de Alfabetização<sup>23</sup> (ANA), que avalia anualmente o ciclo de alfabetização dos alunos matriculados no 3.º ano do Ensino Fundamental.

O objetivo do Saeb, segundo a Portaria MEC 482, de 7 de junho de 2013, é avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação básica no país, tendo como referência instrumentos de coleta, como testes de conhecimentos de língua portuguesa e de matemática, e questionários socioeconômicos a serem respondidos por alunos, professores, diretores e pelo responsável pela coleta de dados. Além de monitorar a qualidade, o Saeb constitui um importante mecanismo de direcionamento das políticas públicas voltadas à qualidade, na medida em que fornece aos gestores dos sistemas de ensino informações relevantes para subsidiar decisões (BRASIL, 2013).

Para o Inep, a análise dos resultados dos levantamentos do Saeb permite acompanhar a evolução do desempenho dos alunos e dos diversos fatores incidentes na qualidade e na efetividade do ensino ministrado nas escolas, possibilitando a definição de ações voltadas à correção das distorções identificadas e ao aperfeiçoamento das práticas e dos resultados apresentados pelas escolas e pelos diferentes sistemas de ensino existentes no Brasil.

Na Aneb, os testes são aplicados, por amostragem, nos sistemas públicos e particulares de educação, contemplando estudantes do 5.º e do 9.º anos do Ensino Fundamental, e alunos do 3.º ano do Ensino Médio. Não fazem parte dessa população amostral os alunos que frequentam salas multisseriadas, classes de aceleração e

---

<sup>22</sup> Enquanto o Saeb fornece médias de desempenho para o Brasil, regiões e unidades da federação, assim como para cada um dos municípios e escolas participantes, a Prova Brasil, por sua vez, oferece resultados de desempenho apenas para o Brasil, regiões e unidades da Federação (SILVA, 2010). No portal do Inep (<http://portal.inep.gov.br>) é possível consultar histórico, semelhanças e diferenças, resultados, questões das provas, além das legislações específicas de cada uma das avaliações (Saeb e Prova Brasil).

<sup>23</sup> Instituída pela Portaria MEC n.º 482, de 7 de junho de 2013.

classes de educação de jovens e adultos (ARAÚJO; LUZIO, 2005). Tem como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. Apresenta os resultados do país como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação.

Além das provas de conhecimentos em português e matemática, também são aplicados questionários a professores, alunos e diretores das escolas, com o objetivo de identificar fatores que possivelmente influenciam o rendimento escolar e, conseqüentemente, a qualidade. Procura-se, com esses questionários, identificar o nível socioeconômico dos alunos, as rotinas de estudo, o perfil docente e dirigente, as condições de trabalho, a organização da escola e a estrutura física (SILVA, 2010).

Enquanto o Aneb avalia por amostragem, a Anresc, cujo instrumento de aferição se materializa na Prova Brasil, caracteriza-se como uma avaliação censitária, ou seja, universal para todos os alunos matriculados nos 5.<sup>o</sup> e 9.<sup>o</sup> anos do Ensino Fundamental público de escolas urbanas e rurais (SILVA, 2010).

A Anresc foi um instrumento de avaliação externa criado pelo MEC/Inep em 2005, com o objetivo de mensurar o desempenho dos estudantes das escolas de nível fundamental, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática.

Segundo a portaria que institucionaliza a Anresc, um dos objetivos da prova é contribuir para o desenvolvimento em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados (BONAMINO; SOUSA, 2012).

A Anresc é uma avaliação externa mais detalhada, uma vez que agrega todas as escolas, sem exceção, complementando a avaliação feita pela Aneb (SILVA, 2010).

Cabe destacar que, em sua primeira edição, em 2005, a Prova Brasil avaliou três milhões de alunos em cerca de 5.400 municípios, enquanto a Aneb, no mesmo ano, somou 300 mil alunos, em sua avaliação amostral. Por se constituir em uma avaliação mais detalhada, e por ser uma das referências que integram e definem o Ideb, a Anresc, ou Prova Brasil, exerce sobre as escolas uma pressão cada vez mais crescente para a produção de resultados significativos, na medida em que expõe os resultados do ensino oferecido em cada organização educativa, assim como dos municípios brasileiros, com o objetivo de auxiliar a gestão escolar e o próprio sistema de ensino sobre o direcionamento de recursos técnicos e financeiros, bem como o estabelecimento de metas administrativas e pedagógicas.

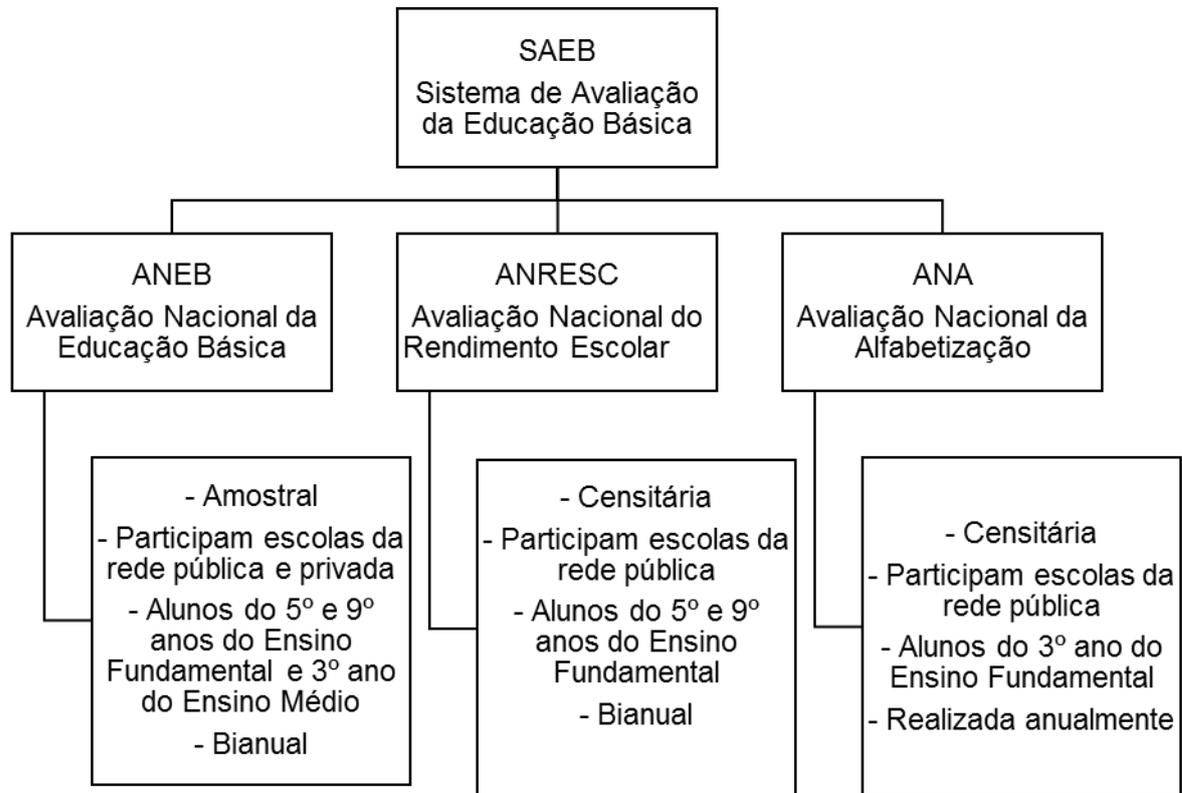
Destarte, cada gestor mobilizará ações administrativas e pedagógicas com vistas a demonstrar o atributo qualitativo de cada unidade escolar, em uma concepção entendida por Afonso (1998) por *ethos* competitivo, sob pena de não atingir níveis “aceitáveis” de Ideb e, portanto, não cumprir com as ações e diretrizes consoantes no Plano de Desenvolvimento da Educação, bem como no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Segundo Bonamino e Sousa (2012, p. 378), a Prova Brasil

[...] foi idealizada para produzir informações a respeito do ensino oferecido por município e escola, com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões sobre o direcionamento de recursos técnicos e financeiros e no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino. De outra parte, considera-se que essa avaliação pode funcionar como um elemento de pressão, para pais e responsáveis, por melhoria da qualidade da educação de seus filhos, uma vez que, a partir da divulgação dos resultados, eles podem cobrar providências para que a escola melhore.

Já a ANA se caracteriza por uma avaliação censitária, envolvendo os alunos do 3.º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e Matemática, bem como as condições de oferta do ciclo de alfabetização e do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). A figura 1 demonstra as avaliações externas contempladas pelo SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Figura 1 – Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).



Fonte: Elaborada pela própria pesquisadora.

Segundo Oliveira e Araújo (2005), os resultados do Saeb indicam que a maioria dos alunos das escolas públicas não atinge os padrões mínimos de conhecimentos nessas disciplinas e que, por outro lado, o desempenho dos alunos provenientes de escolas estaduais é, aproximadamente, o mesmo que o desempenho dos alunos provenientes de escolas municipais. Entretanto, alguns especialistas apontam que esses testes não revelam exatamente o diagnóstico do sistema educativo.

Comparando os resultados o Ideb dos anos de 2005 e 2007, Silva (2010), constatou que o aumento da nota do índice de um ano para outro estava ligado mais às taxas de aprovação dos estudantes, e portanto, ao fluxo, do que com o desempenho dos alunos nos testes padronizados.

Isso ocorre porque os resultados dos testes sofrem influência de variáveis, como o perfil socioeconômico da família e o nível de escolaridade dos pais. Esses são fatores inerentes ao processo de avaliação e acabam interferindo em seus resultados.

Tais variáveis interferem sobremaneira na melhoria da qualidade, todavia não são explorados quando da definição de qualidade. Segundo apontamento demonstrado por Silva:

Apesar de o nível socioeconômico ser um determinante presente no questionário de contexto aplicado no Saeb, ele não é considerado a contento na constituição, divulgação e exploração dos indicadores de qualidade de ensino produzidos pelo governo e nem considerado seriamente na agenda de redefinição de políticas públicas [...]. O que se percebe é que as notas referentes ao desempenho estudantil são supervalorizadas e destacadas enfaticamente em detrimento de outros determinantes de igual ou maior relevância na mensuração da qualidade do ensino. (2010, p. 434).

Assim, o Saeb acabou se tornando um importante sistema de avaliação educacional de larga escala do país; no entanto, para Silva (2010), é preciso definir com maior propriedade o objetivo final da avaliação e quais ações políticas serão incrementadas a partir do diagnóstico apontado pela prova.

Nessa perspectiva, duas posições antagônicas podem ser discutidas: a primeira é considerar os resultados de desempenho como norteadores de políticas de melhoria da qualidade, partindo de uma reflexão da própria escola (autoavaliação). A segunda posição é pautar o Saeb como mobilizador da lógica meritocrática e um dos desdobramentos disso é considerar o conteúdo da avaliação como currículo oficial. Assim, os professores passam a ensinar os conteúdos escolares contemplados nos testes, além de treinarem os alunos para a realização do exame.

Tal evidência foi demonstrada por Sousa e Oliveira (2010), em pesquisa realizada em cinco estados da federação, cujo objetivo foi analisar como os resultados dos sistemas de avaliação desses estados influenciam a formulação e a implantação de políticas educacionais.

Embora a implantação das avaliações externas esteja se consolidando cada vez mais no país, sendo estas utilizadas pela maioria das escolas públicas brasileiras, os resultados servem, por exemplo, para subsidiar ações da gestão escolar, como alocar os conteúdos das avaliações no currículo escolar e evitar a reprova dos alunos para que, de alguma forma, isso compense a nota da avaliação externa e não prejudique o Ideb e ainda, rever o próprio mecanismo de gestão, na perspectiva de uma autoavaliação. Nesse sentido, o Ideb serve como indutor tanto de políticas públicas quanto de ações das secretarias de educação e da própria escola para alcançar as metas estabelecidas pelo índice.

Já o Ideb foi um mecanismo criado pelo Inep para ser um indicador sintético da educação brasileira, que leva em consideração resultados acadêmicos e fluxo escolar, obtidos por meio da Prova Brasil, do Saeb e do Censo Escolar (FERNANDES, 2007).

O princípio do Ideb é que o aluno aprenda e avance para as séries seguintes. Seu cálculo é feito da seguinte forma:

$$\text{Ideb}_{ji} = N_{ji} \times P_{ji}$$

$i$  = ano do exame (Aneb e Anresc) e do Censo Escolar.

$N_{ji}$  = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos de determinada escola ou sistema ( $j$ ), obtida em determinada edição do exame.

$P_{ji}$  = é o indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos de uma unidade escolar

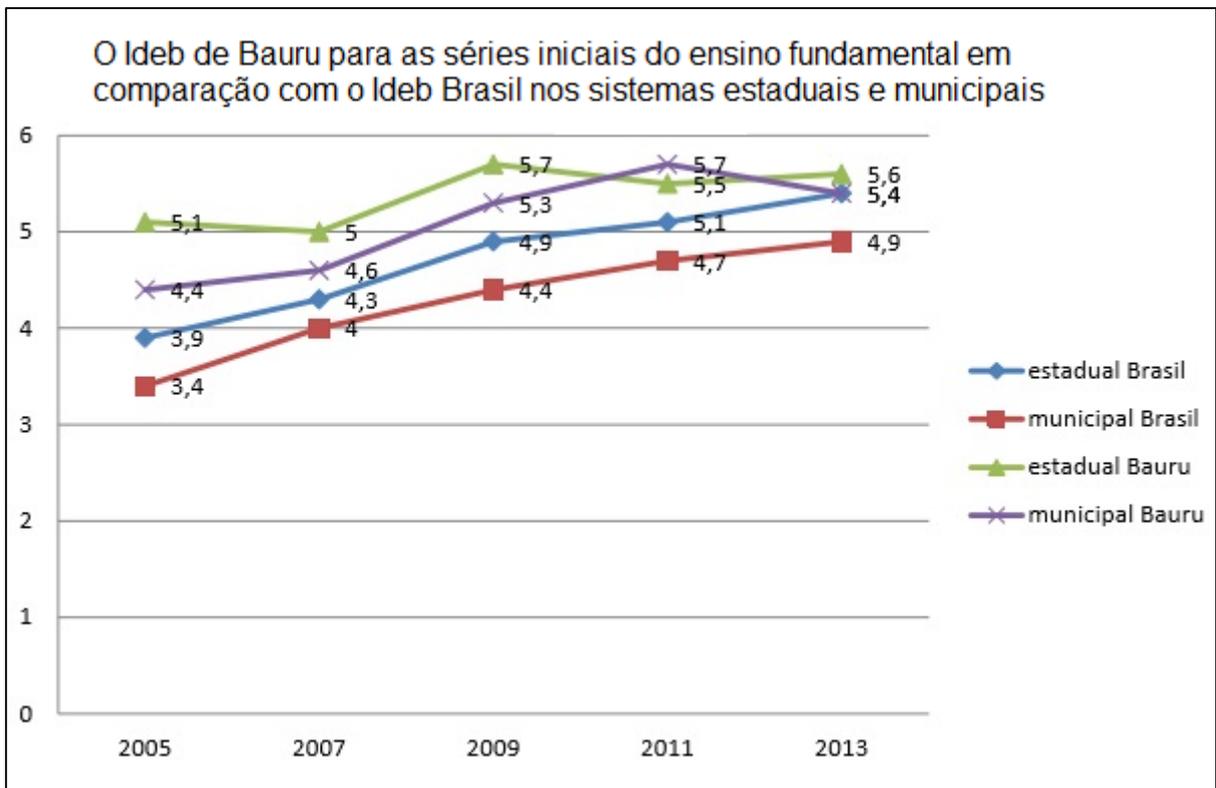
A compilação desses dados resulta em uma média para as unidades da federação e para as próprias escolas, gerando gráficos informativos sobre o nível de qualidade de cada escola e de cada sistema de ensino (FERNANDES, 2007). Assim, o Ideb se constitui no principal indicador objetivo utilizado para monitorar a qualidade da educação básica no país.

Para alcançar as metas propostas pelo Ideb, é preciso que escolas e sistemas de ensino regularizem o fluxo escolar, ou seja, quanto menores a reprovação e o abandono de alunos, melhor a nota do índice. Outra exigência para aumentar o valor da nota é a melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações externas (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007).

Para os sistemas municipais de educação, a nota nacional da aferição do Ideb, na série histórica que se iniciou em 2005, alcançou todas as metas até a última aferição do índice, no ano de 2013. Com exceção apenas para as séries finais do ensino fundamental, que no ano de 2013 não atingiu a meta de 3.9, nos demais anos de aferição a nota do índice foi alcançada a nível nacional pelos sistemas municipais de educação.

As séries iniciais do ensino fundamental correspondem a 81.6% das matrículas da rede pública para esta etapa de ensino e são prioritariamente oferecidos pelos sistemas municipais. As metas dos sistemas municipais de ensino foram alcançadas por 69,6% dos municípios brasileiros. No gráfico abaixo é possível comparar as notas dos sistemas municipais e estaduais brasileiros, assim como as notas dos sistemas municipais e estaduais da cidade de Bauru (BRASIL, 2013).

Gráfico 1 Ideb de Bauru para as séries iniciais do ensino fundamental comparado com o Ideb do território brasileiro nos sistemas estaduais e municipais



Fonte: Mec/Inep. 2015

Nota: Elaborada pela própria pesquisadora

Percebe-se, portanto, um resultado crescente do Ideb ao longo das aplicações das provas Aneb e Anresc nos sistemas municipais de ensino. A meta assumida pelo Ideb é alcançar nota 6 em 2021, quando o Brasil estará às vésperas de completar 200 anos de sua Independência. Uma vez atingidos os objetivos, o país então poderá integrar o grupo dos países que fazem parte da OCDE (HADDAD, 2008).

De acordo com as notas obtidas pelo Ideb, é possível realizar projeções, conforme indica a Tabela 1, tendo em vista que a expectativa é de que o Brasil alcance as metas projetadas em 2021.

Tabela 1 – Notas do Ideb (2005, 2007, 2009, 2011, 2013) e projeções para o Brasil.

<b>Anos iniciais do Ensino Fundamental</b>										
	Ideb observado					Metas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
Dependência administrativa										
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	4.0	4.3	4.7	5.0	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	3.5	3.8	4.2	4.5	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.0	6.3	6.6	6.8	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	3.6	4.0	4.4	4.7	5.8

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar (INEP/MEC, 2014).

<b>Anos finais do Ensino Fundamental</b>										
	Ideb observado					Metas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5
Dependência administrativa										
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	3.3	3.5	3.8	4.2	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	3.1	3.3	3.5	3.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	5.8	6.0	6.2	6.5	7.3
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	3.3	3.4	3.7	4.1	5.2

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar (INEP/MEC, 2014).

<b>Ideb Ensino Médio</b>										
	Ideb observado					Metas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	5.2
Dependência administrativa										
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.6	5.7	5.8	6.0	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.4	3.6	4.9

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar (MEC/INEP, 2014).

Ao analisar as projeções e metas alcançadas pelo Ideb, no site do Inep, é possível perceber que houve um avanço crescente de notas nas series iniciais do ensino fundamental passando da nota 4.2 em 2007 para 4.6 em 2009. Nos anos subsequentes, ou seja, em 2011 a nota ficou em 5.0 e avançou para 5.3 no último ano de aferição do índice, que foi 2013. Já nas series finais do ensino fundamental, a evolução não seguiu a mesma tendência, mesmo assim, as notas ainda ultrapassaram a meta estabelecida. Os valores evidenciaram que a nota 3.8 em 2007 passou para 4.0 em 2009, e a nota 4.1 no ano de 2011 passou para 4.2 para 2013.

Na última etapa da educação básica, o Ideb demonstrou avanços, embora não de forma tão expressiva, ficando com nota 3.5 em 2007, 3.6 em 2009 e 3.7 nos anos de 2011 e 2013.

O Ideb é um indicador importante na medida em que demonstra fragilidades nas escolas brasileiras relacionadas a fluxo e desempenho escolar; no entanto, é insuficiente para medir a qualidade da educação por se restringir apenas a essas duas variáveis, desconsiderando outros aspectos igualmente importantes para a qualidade, como a cultura organizacional da escola, a prática docente, o nível socioeconômico e cultural das famílias e o estilo de gestão e liderança.

Atualmente, o índice é considerado o grande termômetro da qualidade da educação brasileira. No entanto, ele demonstra apenas dados estatísticos ou quantitativos. Não obstante, coíbe as escolas a se adequarem a determinadas normas de condutas, principalmente da gestão escolar, para atingir notas cada vez mais altas e alcançar expectativas pré-definidas de desempenho escolar (CHIRINÉA, 2010).

Em pesquisa realizada no ano de 2010, comparando duas escolas – uma com maior (8.2) e outra com menor (2.4) Ideb – foi possível identificar que o tipo de gestão da escola, o clima organizacional e o sentimento de pertencimento dos professores são condições que favorecem a qualidade. Além dessas dimensões, evidenciou-se que a condição socioeconômica e cultural dos estudantes e de suas famílias também constitui fator determinante para a qualidade da educação. Tais dimensões não são consideradas na composição da nota do Ideb, tampouco nos resultados apresentados pelo índice (CHIRINÉA, 2010).

Evidencia-se, portanto, que, além dos referenciais de fluxo e desempenho, há outros atributos ou fatores que contribuem para a qualidade da educação, mas que são negligenciados pela avaliação externa.

Enquanto indicador de resultado e não de qualidade, o Ideb se mostra incapaz de retratar de forma completa a realidade das instituições escolares, porque há outras variáveis que interferem na qualidade da educação, como: gestão escolar; formação e condições de trabalho dos professores; ambiente educativo; prática pedagógica e de avaliação, e acesso e permanência na escola. A qualidade, nesse sentido, não é um fator estanque e não pode ser buscada somente com testes que medem o conhecimento cognitivo dos alunos.

Tais variáveis conduzem ou contribuem para a qualidade da educação. O tamanho da escola, por exemplo, faz diferença em termos qualitativos. Escolas

menores são mais fáceis de gerenciar. Escolas com equipes mais estáveis e menor índice de absenteísmo dos professores tendem a apresentar melhores resultados em termos de qualidade. O perfil do diretor e seu tipo de gestão podem influenciar a qualidade dos processos educativos (PINTO, 2008).

Para a qualidade da educação escolar se constituir, é preciso considerar insumos internos e externos, bem como seus processos no interior das unidades escolares. O conceito de qualidade não pode ser reduzido somente ao desempenho escolar, tampouco ser tomado como referência para um processo de prestação de contas (*accountability*) e para construção de um *ranking* entre as escolas.

As avaliações externas são necessárias na medida em que auxiliam a reflexão da própria escola sobre suas fragilidades. O que se questiona é o uso estatístico feito das avaliações externas como mecanismos de coerção do Estado para atingir metas de qualidade e produtividade na educação brasileira, sob o pretexto de medir a qualidade da educação. Dessa maneira, concorda-se com Castro (2009), quando afirma que:

[...] os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para avaliar a melhora da qualidade da educação, principalmente os testes como Saeb e o Enem, adotados pelas políticas públicas, pois possuem um caráter restrito de avaliação. É importante considerar, nesse processo, não só os insumos, mas também outros indicadores como a cultura organizacional da escola, as práticas e as relações entre professores e alunos. (p. 34).

Entende-se, portanto, que, sem uma reflexão da própria escola sobre suas potencialidades e fragilidades, a avaliação externa se reduz à mera atividade técnica e mecanicista, cujos critérios de eficiência, eficácia e produtividade acabam por direcionar todo o processo educativo.

Esses critérios restringem o processo didático-pedagógico em detrimento do resultado final alcançado pela escola no Ideb, por meio apenas do desempenho estudantil, apresentado em dados quantitativos.

No entanto, cabe destacar a afirmação de Saviani (2007, p. 1246) sobre a importância do Ideb para a educação pública brasileira:

[...] deve-se reconhecer que o Ideb representa um avanço importante, ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada

aluno, em cada escola. É acertada, também, a iniciativa de construir um processo sistemático e continuado de assistência técnica aos municípios como apoio e condição para incentivos financeiros adicionais.

Sem dúvida, o Ideb é um importante passo à educação pública brasileira. No entanto, é preciso repensar seu escopo a fim de se tornar um indicador que contemple não apenas fluxo e desempenho, mas também as condições que se articulam e estão presentes na educação básica, como o nível socioeconômico dos alunos, e a formação/capacitação dos professores.

### **2.3 Em busca de significados: o Ideb enquanto indicador de resultados e não de qualidade**

Durante muito tempo, os problemas da educação brasileira foram sendo mantidos em um constante “jogo” de tensões entre duas vertentes. De um lado, as questões pedagógicas próprias da educação formal e, conseqüentemente, da escola e, de outro lado, os fatores sociais. Nenhum dos dois lados assume isoladamente a responsabilidade pela produção do fracasso escolar ou pela baixa qualidade da educação brasileira. Freitas (2007) argumenta que as duas vertentes são responsáveis, em conjunto, no coletivo e de forma dialética. Por isso, somente a responsabilização da escola pelo sucesso ou fracasso escolar, baseado no Ideb, sem levar em consideração outras variáveis que interferem no processo e são relegadas ou negligenciadas pelo Índice, pode comprometer o resultado.

Ainda segundo Freitas (2007), algumas dessas variáveis são deixadas de fora no processo das melhores e piores escolas ranqueadas pelo Ideb, como: absenteísmo de professores e sua carga horária, tipo de gestão escolar, número de alunos na sala de aula, além do nível socioeconômico e cultural das famílias, cujos filhos frequentam a escola pública. Na opinião do autor: “Diante deste quadro, escolher apenas uma variável, desempenho do aluno, para analisar a educação básica brasileira, como o Ideb faz, é certamente temerário em face deste complexo de variáveis” (FREITAS, 2007, p. 972).

O autor ainda adverte que a ideia de regulação da qualidade, por meio de testes padronizados, vem ganhando força no Brasil, como se fosse possível “monitorar” escolas com realidades tão específicas. Nesse sentido, entende-se que escolas e sistemas de ensino, principalmente os municipais, sentindo a pressão imposta pelas

avaliações externas, contratam grandes grupos educacionais para se enquadrar nas exigências impostas pelos testes ou, no limiar de uma saída “estratégica”, para burlar o Ideb, treinam os alunos para a realização das provas ou utilizam outros meios, mais criativos e menos ortodoxos, como, por exemplo, induzir os alunos que apresentam maiores dificuldades de aprendizagem a faltar no dia de aplicação das avaliações ou reprová-los para que não cheguem aos 5.º e 9.º anos do Ensino Fundamental no período de realização das provas (FREITAS, 2007).

A qualidade, portanto, não emerge da própria escola e de sua construção coletiva, consubstanciada no Projeto Político-Pedagógico “a qualidade é vista como objeto de medida de desempenho como eficiência do sistema de ensino e não como igualdade de resultados dos alunos matriculados nesse sistema” (FREITAS, 2007, p. 974).

Na mesma perspectiva, Paro (2001) entende que não há na escola um padrão único de aferição de sua qualidade, até porque não há previsão dos insumos (alunos) que entram no sistema escolar, tampouco um acompanhamento dos egressos desse sistema. Avaliar a qualidade da escola sob essa perspectiva requer definir padrões de um bom ensino, como sinônimo de um bom processo e, portanto, garantia de um bom produto, que é o próprio aluno, após sua etapa de escolarização.

Azevedo (2007) também condena a avaliação centrada nos “produtos”, ignorando os processos e “coisificando” o conhecimento. Segundo o autor, a função da avaliação externa é quantificar, mensurar, padronizar e, após tudo isso, elaborar escalas de competição entre as escolas. O fato é que esse tipo de avaliação desconhece a complexidade dos processos educacionais. Os parâmetros buscados são o da eficiência, eficácia e produtividade. Segundo Azevedo (2007, p. 10):

[...] o conhecimento é reduzido à sua dimensão cognitiva, traduzido em acúmulos quantitativos, mensuráveis, como se fosse possível separá-lo das relações ricas e complexas entre educador, educando, desvinculá-lo do emaranhado que tece os laços da instituição escola com valores éticos e culturais que compõem os contextos educativos.

Nóvoa (1995) entende que as instituições de ensino possuem especificidades muito particulares, não podendo ser pensadas ou administradas com alto grau de racionalidade, como acontece com as empresas. Segundo o autor, as mudanças na sociedade exigem mudanças também na escola. Todavia, é preciso pensar essas

mudanças sob o ponto de vista da complexidade técnica, científica e humana, próprias das instituições de ensino.

Castro (2009) também argumenta que as avaliações externas, como o Saeb, o Enem e o Enade, constituem um referencial vago e inadequado para a qualidade na educação. Segundo ela,

[...] essas avaliações baseadas em indicadores de desempenho mostram-se restritas e inadequadas para medir a qualidade efetiva da educação, pois não ultrapassam o nível instrumental. Fundamentam-se em pressupostos técnicos que se distanciam de juízo de valor, do compromisso com a justiça social, bem como das ações e dos interesses dos sujeitos que, concretamente, a definem e a adotam. (2009, p. 31).

Conclui-se, portanto, que os fatores considerados qualitativos são aqueles preconizados pelas políticas neoliberais de adequação de escolas e sistemas de ensino para formar e qualificar o “capital humano”, seja sob o ponto de vista de qualificação para o mercado, seja sob a perspectiva de fornecer condições iguais para que todos aprendam e tenham oportunidade de alcançar lugares mais valorizados na sociedade.

As ferramentas para a consolidação dessas políticas se fazem por meio de mecanismos engendrados que conduzem à qualidade, do ponto de vista quantitativo, como os méritos,<sup>24</sup> os *rankings*, o bônus vinculado à produtividade e os prêmios financeiros destinados àquelas instituições que apresentarem os melhores resultados e, conseqüentemente, o melhor índice.

Não obstante, cabe ressaltar que, para além do aspecto pedagógico e dos saberes cognitivos mensurados na avaliação externa e demonstrados pelo Ideb, há outros fatores que, quando mobilizados, direcionam a melhoria da qualidade de ensino

---

<sup>24</sup> No Estado de São Paulo, o Bônus por Mérito foi instituído no Governo de Mario Covas (1999-2001), pela Lei Complementar n.º 891/00, mas ganhou maior centralidade na gestão de José Serra, como Governador, e Maria Helena Guimarães Castro, como Secretária de Estado da Educação, e da implantação do Idesp (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo), como matriz de cálculo para pagamentos do bônus aos professores da rede estadual de ensino com base no desempenho ou “produtividade” dos alunos na avaliação externa intitulada Saresp (Sistema de Avaliação do Rendimento Escola de São Paulo). A esse respeito, ver: Lei Complementar n.º 1.078/08 e Resoluções SEE n.º 21/09; 22/09; 23/09 e 26/09. Para informações sobre o Idesp, consultar <<http://idesp.edunet.sp.gov.br>>.

e, conseqüentemente, dos resultados do Ideb. Esses fatores fazem a diferença em uma unidade escolar e não podem ser desprezados.

Portanto, sem uma reflexão da própria escola sobre suas potencialidades e fragilidades, o Ideb se reduz à mera atividade técnica e mecanicista, cujos critérios de eficiência, eficácia e produtividade acabam por direcionar todo o processo educativo.

Esses critérios restringem o processo didático-pedagógico em detrimento do resultado final alcançado pela escola no Ideb, por meio apenas do desempenho estudantil, apresentado em dados quantitativos.

A próxima seção apresenta os delineamentos metodológicos da pesquisa com o objetivo de explicitar a coleta e a análise dos dados e a articulação entre o contexto que influenciou as políticas educacionais e a forma como elas foram materializadas no contexto da prática da gestão escolar.

## **CAMINHOS E DELINEAMENTOS TEÓRICO METODOLÓGICOS**

Esta seção apresenta os procedimentos teórico metodológicos utilizados na elaboração desta tese.

A metodologia envolveu a análise de: a) textos de fundamentação sobre a transição do Estado burocrático para o gerencial, bem como os novos mecanismos de gerenciamento da educação, com especial atenção para as recomendações das agências multilaterais com o BM e o BIRD, uma vez que a partir de tais recomendações incidem o que Ball, Bowe e Gold (1992) denominam de contexto de influência, no referencial teórico analítico do ciclo de políticas; b) análise de documentos oficiais do MEC/Inep e da Secretaria Municipal de Educação que inserem o Ideb como indicador de qualidade e como indutor de políticas públicas e ações em prol da melhoria do processo ensino e aprendizagem, perfazendo o que Ball, Bowe e Gold (1992) designam de contexto de produção de texto; c) pesquisa de campo realizada em 15 escolas de nível fundamental do sistema municipal de Bauru-SP, com entrevista semiestruturada, que procurou investigar os desdobramentos do resultado do Ideb sobre a gestão das escolas, bem como as estratégias e ações propostas tendo o Ideb como pressuposto; d) entrevista semiestruturada com a secretária municipal de educação, para desvelar como os resultados do Ideb subsidiam a formulação e a implementação de políticas educacionais no micro contexto do sistema e das unidades escolares investigadas. As entrevistas se articulam com o contexto da prática, como possibilidade de perceber a reinterpretação e a reconstrução das políticas tanto no sistema como nas escolas investigadas

### **3.1 Caracterização da pesquisa**

A tese, ora apresentada, caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, de caráter descritivo, uma vez que apresenta investigação, análise e interpretação de fenômenos ou situações atuais, com o objetivo de entender seu funcionamento (TRIVIÑOS, 1987). Ainda que a pesquisa se insira em uma abordagem qualitativa, a investigação também se pautou em dados quantitativos para a elaboração das análises dos resultados para melhor compreensão do problema apresentado e objetivando garantir maior precisão dos resultados, assim como

garantir maior margem de segurança quanto às análises e conclusões. Toda pesquisa segundo Triviños (1987), pode ser, ao mesmo tempo, quantitativa e qualitativa.

Para Richardson (2008), o uso de métodos quantitativos em pesquisas cuja abordagem é qualitativa é aplicado quando o pesquisador procura desvelar relações entre variáveis assim como relações entre causa e efeito.

Neste sentido cabe destacar que as análises tiveram também como objetivo relacionar a evolução das notas do Ideb com as ações praticadas pela gestão do sistema e pela gestão escolar. Portanto, adotar uma postura qualitativa de investigação, não significa menosprezar os dados estatísticos que o Ideb contempla; significa, na pesquisa ora apresentada, estabelecer uma relação entre a nota do índice e as ações ensejadas de modo que seja possível verificar, tanto estatisticamente quanto no contexto da prática, e tendo como instrumento de coleta de dados, as respostas das entrevistas realizadas, como se comportam as notas de Ideb e as ações da gestão escolar. Nesse sentido, a preocupação central é descobrir se há uma relação diretamente proporcional ou não.

A abordagem qualitativa do trabalho se justifica como uma opção da pesquisadora em investigar um fenômeno social, a saber: como os resultados do Ideb subsidiam a formulação e a implementação de políticas educacionais no micro contexto do sistema e das unidades escolares investigadas.

As características da pesquisa qualitativa em educação são sistematizadas por Bogdan e Biklen (1994), que assumem haver cinco condições básicas para a realização de estudos científicos qualitativos na área da educação:

- 1) Na investigação qualitativa, a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal: nesta primeira característica, apontada por Bogdan e Biklen (1994), o pesquisador frequenta regularmente os locais de estudo, com o propósito de investigar o contexto de ações dos sujeitos pesquisados, de forma a entender as circunstâncias em que tais ações são elaboradas e efetivadas. Nesse sentido, a investigação qualitativa assume que o comportamento humano é influenciado pelo contexto em que ocorre. Esse referencial de pesquisa qualitativa tem como fundamento o estudo e a análise de uma realidade empírica e privilegia os processos interativos nos contextos investigados. Como a base ainda se configura como naturalista, uma vez que o ambiente natural se constitui como lócus da coleta

de dados, o pesquisador é considerado importante instrumento para observação, seleção, análise e interpretação dos dados;

2) A investigação qualitativa é descritiva: os dados coletados nas pesquisas qualitativas pretendem estabelecer conexões com os contextos nos quais são produzidos. Há, portanto, como subsídio para essa segunda característica, a necessidade de compreensão de como as ações se efetivam nos ambientes pesquisados, tendo como suporte a visão holística, histórica e processual. Nesse sentido, cabe ao pesquisador compreender o contexto de forma mais minuciosa;

3) Os investigadores qualitativos se interessam mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados e produtos: sob este aspecto é possível caracterizar que a pesquisa qualitativa tem o foco não somente nos resultados atingidos, mas como esses resultados foram determinados, ou seja, o objetivo da investigação incide sobre o processo e não sobre o produto;

4) Os investigadores qualitativos tendem a analisar seus dados de forma indutiva: não há prova de hipóteses, até porque as categorias de análise vão se delineando a partir da compreensão dos processos envolvidos na investigação e da própria coleta de dados. Embora o pesquisador tenha um pressuposto teórico inicial, seu referencial vai se apresentando à medida que os dados vão sendo coletados; e

5) O significado é de importância vital na abordagem qualitativa: finalmente, o último enfoque que caracteriza a pesquisa qualitativa diz respeito ao significado ou as perspectivas apontadas pelos sujeitos pesquisados sobre as questões que são o foco da investigação. Sob esse aspecto, ressalta-se que a preocupação essencial é a de considerar e captar os universos simbólicos, tendo como pressuposto o olhar atento do pesquisador. A quinta característica da pesquisa qualitativa, portanto, está relacionada às abstrações construídas à medida que os dados são coletados e analisados. Nesse sentido, o pesquisador precisa estar atento, pois suas percepções precisam demonstrar as representações coletadas no ambiente pesquisado e nos sujeitos entrevistados, evitando-se que suas conclusões sejam subjetivas.

A condução desta tese envolve a discussão do Ideb como mecanismo regulador da educação, e busca investigar ações e estratégias que são

implementadas pela gestão escolar tendo o Ideb como principal articulador. Dessa forma, cabe destacar que as características apresentadas por Bogdan e Biklen (1994) estão presentes no decorrer deste trabalho.

Cabe lembrar que se busca investigar a forma como as escolas públicas de nível fundamental de Bauru/SP se apropriam do resultado do Ideb para instituir ações de melhoria da qualidade. Ou seja, como o resultado do índice subsidia a tomada de decisões da gestão do sistema e da gestão escolar. Para entendimento de como tal investigação ocorreu, são apresentados a seguir os procedimentos metodológicos da pesquisa.

### **3.2 Descrição dos procedimentos utilizados para coleta de dados**

O procedimento proposto nesta tese, na perspectiva da concepção de pesquisa qualitativa, compreende a execução de duas fases de coleta de dados: a entrevista e a análise de documentos.

As análises levaram em consideração o referencial teórico analítico de políticas educacionais denominado de Abordagem do ciclo de políticas ou *policy cycle approach*. Este referencial analítico foi formulado pelos sociólogos Richard Bowe, Stephen Ball e Ann Gold em 1992, é utilizado em diferentes contextos, como referencial teórico-analítico para estudo das políticas educacionais.

#### **3.2.1 As entrevistas**

Levando-se em consideração que o referencial teórico analítico adotado neste trabalho procurou evidenciar os contextos em que as políticas sociais e educacionais são formuladas e implementadas no micro contexto do sistema escolar e das unidades escolares, e como essas mesmas políticas são interpretadas e recriadas, a entrevista se mostrou a técnica de pesquisa que melhor evidenciou a apropriação do Ideb e as ações elencadas tendo o indicador como pressuposto. A escolha da entrevista como técnica de coleta de dados se deu principalmente pela necessidade de compreender o processo de tomada de decisão do gestor escolar.

Cabe ressaltar que na área de Ciências Sociais, a entrevista é a principal fonte de coleta de dados. De acordo com Lüdke e André (1986, p. 34):

[...] a grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos.

Também é a técnica de coleta de dados que melhor se adapta ao ambiente escolar, pois possibilita melhor entendimento e outras considerações sobre o trabalho realizado na escola.

Para imprimir um tratamento uniforme nas questões que fazem parte da coleta de dados, e para permitir uma comparação mais imediata das respostas coletadas nas quinze entrevistas realizadas, optou-se pela elaboração de um formulário de entrevistas com questões semiestruturadas.

Segundo Richardson (2008), a entrevista guiada, ou semiestruturada, é utilizada principalmente para descobrir quais os aspectos de uma determinada experiência produzem mudança no comportamento das pessoas.

Na condução das entrevistas, foram tomados os seguintes cuidados:

- a) Contato com a Secretaria Municipal de Educação, pedindo autorização para a execução da coleta de dados;
- b) Contato inicial com as diretoras participantes do processo de coleta, explicando sobre o estudo realizado;
- c) Agendamento das entrevistas;
- d) Condução da entrevista com uma problematização inicial sobre o Ideb e sobre as ações efetivadas na escola, bem como a percepção que as diretoras têm sobre qualidade educacional. Essa problematização foi importante porque descortinou algumas perspectivas que as diretoras têm sobre o Ideb e possibilitou ampliar o contexto de respostas;
- e) Condução das entrevistas com as questões semiestruturadas;
- f) Transcrição das entrevistas.
- g) Análise de material coletado

O levantamento de dados feito pelas entrevistas teve como objetivo investigar como os resultados do Ideb são utilizados pela gestão escolar. Nesse sentido, buscou-se elaborar perguntas visando compreender os reflexos do Ideb sobre a gestão e as intervenções realizadas no interior das escolas públicas investigadas, utilizando para tomada de decisões o resultado do Ideb.

Também, por meio das entrevistas, buscou-se compreender as perspectivas dos gestores quanto à importância atribuída ao Ideb para a formulação e implantação de políticas educacionais no interior da escola, buscando, de um lado, aumentar as notas do Índice e, de outro, demonstrar os atributos da qualidade dos processos educativos.

### **3.2.2 A análise de documentos**

A análise de documentos se constitui como importante técnica de coleta de dados, pois complementa e desvela as informações obtidas por outras técnicas, como a entrevista, por exemplo.

Para Lüdke e André (1986, p. 34):

[...] os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informações contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto.

Os documentos escritos e estatísticos são importantes fontes de coleta de dados e análise na pesquisa social e, em particular, nas pesquisas realizadas na área da educação.

A análise documental percorre uma série de operações que objetivam estudar e investigar um ou vários documentos na intenção de descobrir as circunstâncias sociais, políticas ou econômicas com as quais os documentos podem estar relacionados (RICHARDSON, 2008).

Guba e Lincoln (1981, apud LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39) afirmam que os documentos são uma fonte importante de coleta de dados e informações. Dos documentos analisados podem ser retiradas as evidências que fundamentam as afirmações e declarações do pesquisador. No mais, os autores ainda consideram que os documentos surgem em um determinado contexto e fornecem informações relevantes sobre esse mesmo contexto.

No delineamento metodológico da pesquisa, a análise de documentos subsidia as análises feitas nos seguintes documentos:

- a) Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas;
- b) Decreto n.º 6.094/07 – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;

- c) Projeto Educação sem Fronteiras (PESF) – documento elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Bauru com o objetivo de propor reflexões sobre o Ideb e direcionar sua utilização como mecanismo de melhoria da qualidade de ensino.

As análises estão voltadas para as convergências e divergências dos documentos nos níveis macro (PDE e Decreto n.º 6.094/07) e micro (PESF).

### **3.3 Análise dos dados coletados**

As análises tiveram como embasamento teórico a abordagem do ciclo de políticas, proposto por Bowe, Ball e Gold (1992) e sistematizado por Mainardes (2006). Essa abordagem permite uma análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais. Segundo Mainardes (2006, p. 48):

[...] abordagem do ciclo de políticas constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais e que essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos

A abordagem do ciclo de políticas destaca a complexa e controversa natureza da política educacional e enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que colocam em prática tais políticas. No entender de Ball (1994), as políticas educacionais precisam ser analisadas como texto e como discurso.

Os autores indicam que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, é o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nestas arenas. (MAINARDES, 2006, p. 50).

A abordagem do ciclo de políticas enfoca questões norteadoras para a análise da trajetória de políticas educacionais baseadas em cinco contextos: influência, produção de texto, prática, resultados e estratégia política. Tais contextos se relacionam entre si, não possuem sequência temporal, tampouco linear. Cabe

destacar que cada contexto apresenta arenas, lugares e grupos de interesse, envolvendo, assim, disputas e embates (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011).

Cabe explicitar ainda que a recente investigação de políticas educacionais se afasta cada vez mais de modelos lineares e tecnicistas que predominaram nas pesquisas da área da educação até meados da década de 1980, abrindo espaço para que se considere o contexto no qual as políticas são formuladas e implementadas, de modo a compreender e captar o processo político de forma mais abrangente. Na tentativa de consolidar referenciais analíticos mais consistentes é que a partir da década de 1990 fortaleceu-se no contexto internacional a perspectiva de que as políticas deveriam ser consideradas como processo e produto que envolvem articulações entre textos e processos, negociações no âmbito do Estado, assim como valores, ideologia e poder (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011).

O referencial proposto como superação das análises de políticas que envolvem a agenda, a formulação, a implementação, a avaliação e finalmente o reajuste partem do princípio de que o processo político é complexo e envolve muitos contextos (econômicos, sociais, culturais, políticos, instancias legislativas, escolas, o Estado). No desenvolvimento da política e na interlocução desses contextos é que incide os referenciais analíticos pós-estruturalistas e a abordagem do ciclo de políticas.

A abordagem do ciclo de políticas adota uma orientação pós-moderna e destaca

[...] a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. (MAINARDES, 2006, p. 49).

Nas análises propostas no ciclo de políticas há uma grande variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político e a tomada de decisão.

O contexto de influência, primeiro na abordagem do ciclo de políticas, constitui-se inicialmente como discursos políticos que buscam influenciar, ainda que ideologicamente, a definição e as finalidades sociais da educação. Incluem-se nesse contexto as redes sociais dentre e em torno de partidos políticos, governo e legislativo.

No contexto de influência, os conceitos e as definições sobre a educação ganham legitimidade e subsidiam um discurso de base política, que podem ou não ser apoiados ou desafiados por argumentos e princípios de outras arenas públicas, como a disseminação de influências internacionais, incluindo nesse íterim o “empréstimo

de políticas” (HALPIN; TROYNA, 1995 apud BALL, 1998) e a recomendação de agências multilaterais como o BM, a OCDE, a Unesco e o FMI.

As sugestões propostas por tais organismos têm o mercado como principal indutor de políticas educativas e são sempre recontextualizadas e reinterpretadas em cada Estado-Nação no qual as sugestões são pactualmente implantadas (MAINARDES, 2006).

No que se refere ao contexto da produção de texto, Mainardes (2006) afirma que tais contextos estão relacionados com a “linguagem do interesse público mais geral” (p. 52). Representam a consolidação da própria política pública e se materializam de variadas formas: textos legais oficiais e textos políticos; comentários formais ou informais sobre o texto, releituras e reinterpretação de tais textos em momentos temporais distintos, como é o caso do Decreto n.º 6.094/07, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e seus delineamentos textuais que mobilizam a sociedade em prol da qualidade dos processos educativos no Brasil. Esses textos serviram de base para a execução das políticas públicas educacionais, por possuir características indicativas ou prescritivas.

Tais produções de textos de políticas educacionais são o resultado de disputas e acordos dos formuladores do texto com o propósito de controlar as representações políticas que serão vivenciadas em outro contexto proposto para a análise de políticas, ou seja, o contexto da prática.

No contexto da prática, a política (que fora definida nos contextos de influência e de produção do texto) está sujeita à interpretação e à recriação da própria política, pois é na prática que ela ganha materialidade e se traduz em efeitos e consequências que poderão gerar mudanças, transformações e resultados nas políticas originalmente propostas.

Nesse contexto há uma reinterpretação e recriação das políticas consideradas nos contextos anteriores e que ganham materialidade, sob a ação dos gestores escolares.

Isso implica afirmar que a existência de textos e diretrizes legais não garante que a execução da política seja apenas a reprodução integral do que foi formulado. Na análise do ciclo de políticas não há implementação de política em seu sentido estrito, pois os locais de execução são plurais e os atores sociais, enquanto leitores criativos e críticos, podem ser convencidos a executar a política ou podem reinterpretá-la, de acordo com suas idiossincrasias e as relações de poder existentes.

Os atores sociais que executam as políticas públicas educacionais interpretam a política a partir das relações que estabelecem com o cotidiano escolar, com seus valores, e com a própria concepção que têm sobre gestão escolar.

Sob esse aspecto, é possível considerar que os profissionais que atuam nas escolas públicas investigadas não fazem uma leitura ingênua dos textos políticos e das recomendações sugeridas, desprovidas de suas concepções pedagógicas, suas histórias e seus valores e propósitos. As políticas são, portanto, interpretadas e conduzidas de maneira diferente em contextos escolares específicos.

Corrobora com essa assertiva a afirmação de Mainardes (2006, p. 53):

[...] os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas.

Bowe, Ball e Gold (1992) ainda propõem, na abordagem do ciclo de políticas, o contexto dos resultados ou efeitos. Esse contexto se articula com o pressuposto de que as políticas têm impactos sociais e não somente resultados. O contexto dos resultados ou efeitos se preocupa com as noções de justiça, igualdade e liberdade individual e devem ser analisadas levando-se em consideração essas noções.

Os efeitos são divididos em duas categorias: os gerais e os específicos. Os efeitos gerais consideram em sua formulação as perspectivas de mudança e as respostas observadas na prática, ou seja, a consonância entre o texto político e a prática. Em contrapartida, os efeitos de uma política específica são limitados e trazem pouca contribuição, pois são focados em variáveis e/ou dimensões específicas.

As análises de políticas públicas educacionais devem levar em consideração os efeitos gerais e específicos, mediante exame de várias dimensões envolvidas nessa mesma política, ampliando, dessa forma, o repertório de análises.

O último contexto apresentado no ciclo de políticas é o contexto de estratégia. Procura identificar as atividades sociais e políticas necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada. O contexto de estratégia é considerado por Ball (1994) um componente essencial da pesquisa social crítica.

A análise do ciclo de políticas permite compreender a formulação e a reinterpretação das políticas dos contextos macro e micro. Nesse sentido, as análises

da pesquisa, sob o referencial metodológico da abordagem do ciclo de políticas, procura evidenciar o contexto da influência (discursos e sugestões de organismos multilaterais), o contexto da produção dos textos jurídicos normativos (elaboração das leis e decretos) e o contexto da prática (reconstituição ou reinterpretação da política educacional).

O modelo proposto por Bowe, Ball e Gold (1992) se diferencia do modelo clássico de análise de políticas públicas proposto por Howlett e Ramesh (1995), intitulado “ciclo de políticas” (*policy cycle*), cujo parâmetro de análise considera também cinco fases sequenciais para a elaboração da política pública, muito embora essas fases estejam fragmentadas no processo de análise. O objetivo desse modelo é favorecer a interpretação da política pública baseada na montagem da agenda, na formulação da política pública, na tomada de decisão, na implementação e finalmente, na avaliação.

Segundo Perez (2010), a abordagem metodológica da análise de políticas, tendo como parâmetro suas fases (agenda, formulação, implementação e avaliação), ainda se constitui em um referencial teórico consistente para investigar as diversas e complexas políticas educacionais, seus efeitos e seus resultados. A Figura 2 apresenta um comparativo entre os modelos de análise de políticas.

Figura 2 – Ciclo de políticas: comparação entre modelos de análise.

<b>Howlett e Ramesh (1995)</b>	<b>Bowe, Ball e Gold (1992)</b>
(1) montagem da agenda	(1) o contexto da influência (montagem da agenda)
(2) formulação da política	(2) contexto da produção do texto da política (formulação e tomada de decisão)
(3) tomada de decisão	(3) contexto da prática (“implementação”)
(4) implementação	(4) contexto dos resultados e efeitos (avaliação de impactos e efeitos)
(5) avaliação de impactos e efeitos (e redirecionamento)	(5) contexto de estratégia política (redirecionamento)

Nota: Elaborada pela própria pesquisadora.

Como referencial teórico de análise, a abordagem do ciclo de políticas possibilitou considerar nesta tese as políticas propostas, a política de fato e a política em uso (MAINARDES, 2006, p. 49). Para tanto, foram considerados os contextos de influência, o contexto de produção de texto e, finalmente, o contexto da prática.

No contexto de influências, as análises procuraram investigar as proposições políticas, econômicas, sociais e ideológicas que fundamentaram, em um primeiro momento, a reforma do Estado e os novos mecanismos de gerenciamento da educação. Para tal investigação, empreendeu-se um estudo bibliográfico de autores que desenvolvem estudos sobre o papel do Estado, as políticas neoliberais como égide de um novo ordenamento político-administrativo, incluindo, nesse ínterim, os processos de avaliação de políticas bem como autores que investigam a avaliação externa educacional como parâmetros de quase-mercado e o Ideb como mecanismo de regulação e *accountability* da educação pública brasileira.

O contexto de influência constitui referencial das políticas neoliberais descritos na primeira e segunda seções desta tese. Já o contexto de produção de texto concentrou as análises no Plano de Desenvolvimento da Educação e pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto n.º 6.094/07. Além disso no nível micro foi considerado a análise do Projeto Educação sem fronteiras (PESF), documento instituído pela secretaria municipal de educação, subjacente à nota do Ideb, com o propósito de melhorar a qualidade dos processos educativos, das unidades escolares que, em 2009 apresentaram baixa nota de Ideb.

Finalmente, o contexto da prática procurou desvelar como o Ideb subsidia a tomada de decisões da gestão escolar. Nesse sentido procurou-se investigar como as políticas propostas no contexto de influência e de produção de texto são reinterpretadas no micro contexto da escola pública.

### **3.4 Sujeitos e ambientes investigados**

Com o propósito de investigar a tomada de decisões da gestão escolar tendo como subsídio os resultados do Ideb, esta pesquisa ouviu quinze gestores de escolas de nível fundamental do sistema municipal de ensino de Bauru. Cabe lembrar que o município contempla dezesseis escolas deste nível de ensino e apenas uma gestora negou-se a participar do estudo.

As escolas de Ensino Fundamental que participaram da coleta de dados estão descritas na tabela a seguir.

Tabela 2 – Relação de escolas de ensino fundamental do Sistema Municipal de Bauru.

Escolas pesquisadas	Ideb observado			
	2007	2009	2011	2013
Emef “Alzira Cardoso”	4.7	5.1	5.4	5.7
Emef “Claudete da Silva Vecchi”	-	5	5.2	4.8
Emef “Cônego Aníbal Difrância”	5	5.9	6.1	5.7
Emef “Dirce Boemer Guedes de Azevedo”	4	4.9	4.4	5.1
Emef “Etelvino Rodrigues Madureira”	5.1	6.0	6.4	6.1
Emef “Geraldo Arone”	3.7	4.7	4.7	4.3
Emef “Ivan Engler de Almeida”	4.7	5.2	5.6	5
Emef “José Francisco Júnior”	-	4.9	5.9	5.5
Emef “Jose Romão”	4.4	5.1	6.3	4.9
Emef “Lourdes Oliveira Colnaghi”	4.6	4.7	6.3	5.9
Emef “Lydia Alexandrina Nava Cury” (NER)	5	5.4	5.3	5.7
Emef “Maria Chaparro Costa”	4.6	4.8	5.4	4.8
Emef “Nacilda de Campos”	4.6	4.9	5.3	4.9
Emef “Santa Maria”	4.9	5.6	6.9	6.9
Emef “Thereza Tarzia”	5.1	5.9	5.9	6.5

Fonte: Plano Municipal de Educação: 2012-2021

### 3.4.1 Bauru: breve histórico

A cidade de Bauru foi fundada no dia 1.º de agosto de 1896. Situa-se na região centro-oeste do Estado de São Paulo, a 22°18'54" de latitude Sul e 49°03'39" de longitude Oeste. Está distante 326 quilômetros da capital estadual e a população da cidade gira em torno de 346.612 habitantes, segundo censo 2010, realizado pelo IBGE.

Tabela 3 – População residente em Bauru, por situação do domicílio e gênero.

	URBANA		RURAL		TOTAL
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Mesorregião de Bauru	663.296	692.437	59.448	38.930	1.454.111
Microrregião de Bauru	256.593	272.568	22.333	10.211	561.705
Município de Bauru	161.548	175.632	4.340	933	342.453
Distrito de Tibiriçá	505	499	256	224	1.484

Fonte: Censo IBGE (2010).

Bauru apresenta um território de 673,49 km e tem como municípios vizinhos as cidades de Arealva, Reginópolis, Piratininga, Agudos, Pederneiras e Avaí. Situa-se no centro geográfico do Estado de São Paulo.

Em um raio de 250 quilômetros do município encontram-se algumas das principais cidades do interior de São Paulo, tais como: Campinas, Franca, Limeira, São Carlos, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto e Araraquara.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Bauru, considerado como elevado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é o 47.º maior do Estado de São Paulo e o 75.º no *ranking* de municípios do Brasil. Considerando apenas a educação, o índice é de 0,908 (muito elevado), enquanto o do Brasil é 0,849; o índice da longevidade é de 0,758 (o brasileiro é de 0,638); e o de renda é de 0,810 (o do país é 0,723).

O índice de Gini<sup>25</sup>, que mede a desigualdade social, é de 0,43, sendo que 1,00 é o pior número e 0,00 é o melhor. A incidência da pobreza, medida pelo IBGE, é de 14,01%, o limite inferior da incidência de pobreza é de 9,68%, o superior é de 18,34% e a incidência da pobreza subjetiva é de 9,37%.

A renda média *per capita* de Bauru é de R\$ 1.123,05 (IBGE, 2011). Em dez anos (2000 a 2010) houve uma variação de 6% na renda média. O Censo de 2010 do IBGE detectou 3.128 pessoas que vivem na miséria em Bauru, representando 1% dos domicílios da cidade. Porém, a distribuição de renda do município aponta para 40% em desigualdade econômica.

### **3.4.2 Educação no município de Bauru**

Bauru tem várias instituições de ensino. São 48 escolas estaduais, sendo sete escolas de Ensino Fundamental, 62 escolas municipais de Educação Infantil; três escolas de educação especial, escolas técnicas e profissionalizantes como Serviço Nacional de Aprendizado Industrial (Senai), Serviço Social da Indústria (Sesi), Colégio

---

<sup>25</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. Fonte: Ipea, 2004.

Técnico Industrial (CTI) e Escola Técnica Estadual (Etec) “Rodrigues de Abreu”, três universidades públicas, a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) e a Faculdade de Tecnologia de Bauru (Fatec). Também possui várias universidades particulares, como a Universidade do Sagrado Coração (USC), a Universidade Paulista (Unip), a Anhanguera, as Faculdades Integradas de Bauru (FIB) e a Instituição Toledo de Ensino (ITE).

Segundo dados do Plano Municipal de Educação (2012-2021), Bauru possui um total de 125 instituições de Educação Infantil, sendo 62 delas municipais, 29 creches conveniadas à prefeitura e que recebem subsídios do município e outras 24 instituições particulares que também atendem a esse nível de ensino. As escolas de Ensino Fundamental contabilizam 99 instituições, sendo 16 unidades municipais, 48 estaduais e 35 particulares. Já o último nível da Educação Básica possui 56 instituições, sendo 31 públicas, e 23 escolas particulares de Ensino Médio.

### **3.4.3 Dados do Ideb em Bauru**

A figura e a tabela a seguir apresentam dados referentes ao Ideb do município de Bauru. Observa-se que nos anos iniciais do Ensino Fundamental<sup>26</sup> houve aumento progressivo do Ideb. Entre os anos de 2005 e 2007, o Índice aumentou 2 pontos em um período de dois anos; entre 2007 e 2009, o aumento foi de 7 pontos. Já entre os anos de 2009 e 2011, a pontuação elevou-se em 4 pontos, e em 2013, o Ideb caiu 3 pontos, passando de 5.7, em 2011, para 5.4, em 2013. No entanto, ainda que a nota observada tenha sido menor, se comparada com o índice anterior, ela ainda se enquadrou na meta estabelecida pelo Índice, que foi de 5.5.

---

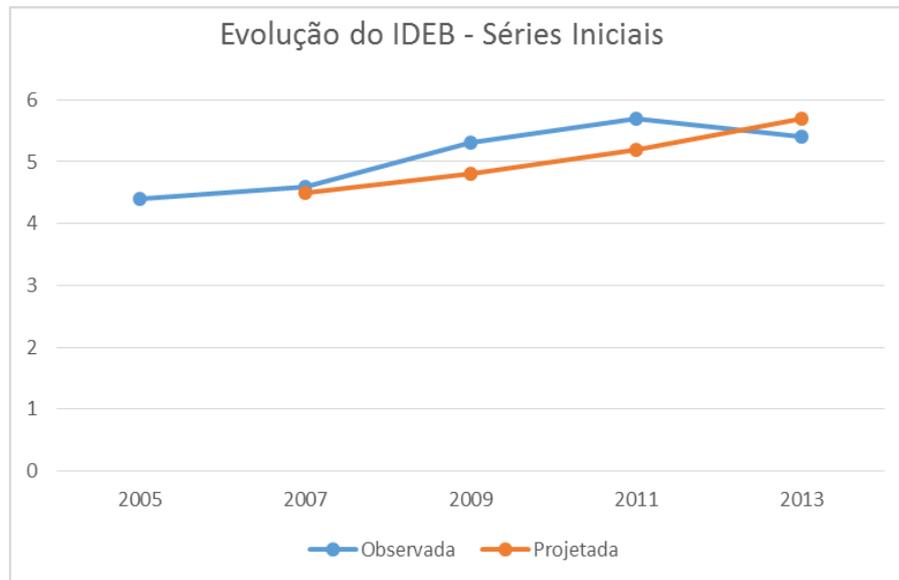
<sup>26</sup> Consideram-se anos iniciais do Ensino Fundamental do 1º ao 5º ano e séries finais do 6º ao 9º ano.

Tabela 4 – Ideb – séries iniciais do Ensino Fundamental – Bauru-SP.

Município	Ideb observado					Metas projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
BAURU	4.4	4.6	5.3	5.7	5.4	4.5	4.8	5.2	5.5	5.7	6.0	6.2	6.5

Fonte: MEC/INEP (2015).

Figura 3 – Evolução do Ideb nas séries iniciais do ensino fundamental.



Fonte: MEC/Inep (2015).

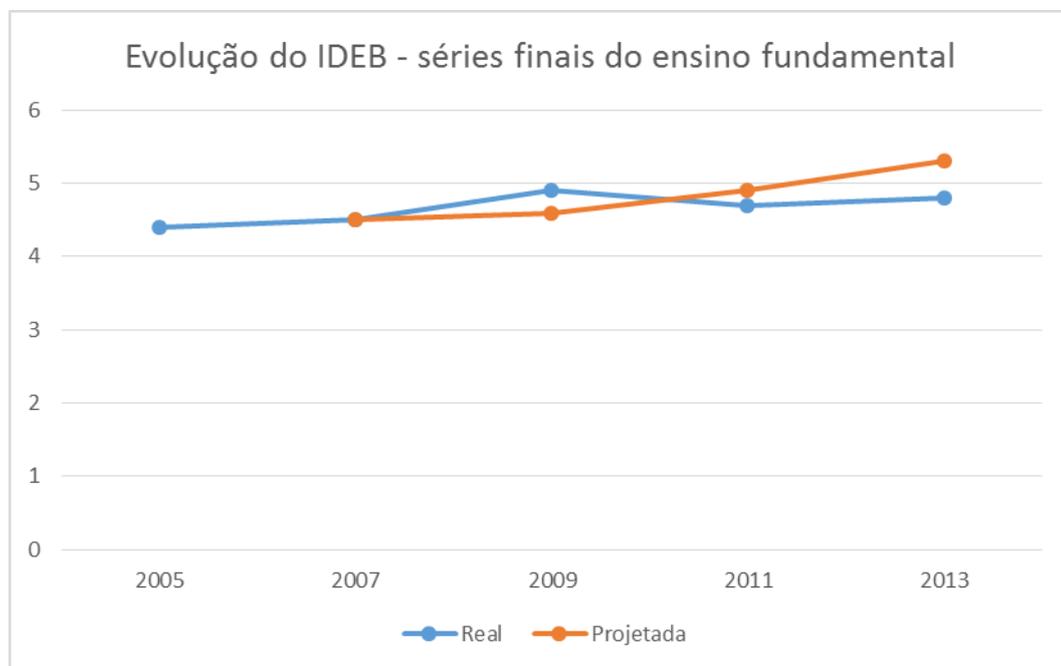
No que se refere à etapa final do Ensino Fundamental, compreendido entre o 6º e 9º ano, o indicador demonstra, conforme tabela e gráficos a seguir, que em 2007 o Ideb se manteve na projeção estabelecida pelo MEC/Inep. Já em 2009, o índice aumentou 4 pontos em relação ao ano de aferição anterior e 3 pontos acima da meta projetada. No ano de 2011, houve queda de 2 pontos; no entanto, o valor se manteve na meta estabelecida e, finalmente, em 2013, o Ideb ficou em 4.8, e não alcançou a meta projetada, que era de 5.3.

Tabela 5 – Ideb – séries finais do Ensino Fundamental – Bauru-SP.

	Ideb observado					Metas projetadas							
Município	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
BAURU	4.4	4.5	4.9	4.7	4.8	4.5	4.6	4.9	5.3	5.6	5.9	6.1	6.3

Fonte: MEC/Inep (2015).

Figura 4 – Evolução do Ideb nas séries finais do Ensino Fundamental.



Fonte: MEC/Inep (2015).

Os índices gerados pelo Ideb, entre 2005 e 2013, demonstram que as séries iniciais do Ensino Fundamental (Figura 3) apresentaram variações positivas em seus resultados, enquanto nas séries finais (Figura 4), embora o Ideb tenha aumentado entre 2007 e 2009, houve queda do índice entre 2009 e 2013.

Levando-se em consideração os resultados apresentados nas tabelas e gráficos sobre o Ideb no município de Bauru, a próxima seção pretende desvelar ações que são instituídas considerando-se os resultados do Ideb. Portanto, a seção quatro apresenta os resultados da pesquisa realizada nas escolas.

## GESTÃO ESCOLAR E O USO DOS RESULTADOS DO IDEB

Esta seção apresenta o resultado da investigação realizada e as análises feitas, tendo como suporte teórico a abordagem do ciclo de políticas propostas por Bowe, Ball e Gold (1992) e sistematizada por Mainardes (2006).

Como já mencionado nas primeiras seções desta tese, várias propostas políticas são sugeridas ou prescritas por organismos multilaterais como BM, OCDE, PNUD. Esses organismos sugerem orientações políticas que são adotadas em vários países da América Latina e produzem um discurso que justifica as reformas empreendidas, tendo como pressupostos a competitividade, a globalização e as novas demandas educacionais solicitadas pelo mercado e pelo capital.

A partir da segunda metade da década de 1990, sucessivos governos brasileiros vêm assumindo as recomendações sugeridas pelas agências multilaterais, produzindo diversos planos, leis, programas e projetos que buscam soluções para os problemas educacionais brasileiros, principalmente aqueles ligados aos índices de reprovação e evasão escolar.

Nesse sentido, o PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação são políticas públicas instituídas pelo Estado brasileiro com o objetivo de promover reformas educacionais necessárias para evitar o abandono escolar e a reprovação demasiada e inserir o Brasil em um projeto de desenvolvimento global (VOSS, 2011).

As argumentações feitas nas primeiras seções deste trabalho sobre a reforma do Estado, a regulação da educação, o *accountability* como um mecanismo de prestação de contas e as sugestões oferecidas pelos organismos multilaterais nos oferece um panorama da materialização das reformas estruturais e educacionais implantadas na década de 1990 em vários países da América Latina.

As estratégias norteadoras da reforma educacional no Brasil enfatizaram principalmente os aspectos de gestão, financiamento, currículos, avaliação e formação de professores.

As análises realizadas procuram examinar os contextos nos quais as políticas são produzidas e materializadas, partindo da hipótese de que as influências e determinações são desencadeadas, em um primeiro momento, pelo contexto de influência no nível macro e, conseqüentemente, das recomendações das agências multilaterais. Barroso (2006) denomina esse processo de regulação transnacional, enquanto Afonso (2001) denomina-o como regulação supranacional. Em um segundo

momento, a análise incide sobre os documentos legais considerados pela abordagem do ciclo de políticas como contexto de produção de texto, cujo teor invoca uma ação dos atores sociais envolvidos na formulação e implementação das políticas, e, finalmente, a análise dos resultados considera o contexto da prática, delineada nesta investigação, pela coleta, por meio das entrevistas feitas com as gestoras das unidades escolares pesquisadas, no intuito de entender, no contexto micro, como se materializam as ações e políticas educacionais.

Nesse percurso, procura-se evidenciar o delineamento da política educacional brasileira, do nível macro, entendido como a formulação da própria política, de acordo com as sugestões dos organismos multilaterais, constantes dos referenciais jurídicos normativos, invocados nesta tese pelo Plano de Desenvolvimento da Educação e pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto n.º 6.094/07) e ao nível micro, consubstanciado nas práticas de gestão desenvolvidas nos ambientes investigados.

#### **4.1 Contexto de produção de texto: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Decreto n.º 6.094/07 (Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação)**

A iniciativa de articulação para a proposta do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação partiu, segundo Shiroma, Garcia e Campos (2011), das articulações empresariais formuladas em prol de uma nova sociabilidade, ancorada aos interesses do capital internacional e nacional e de uma maior eficiência da educação pública brasileira, com ênfase em uma melhor qualificação da força de trabalho e a consolidação de competências básicas necessárias ao novo modelo social imposto pela tecnologia e pela globalização.

Os pontos mais significativos considerados pelo ideário empresarial, cujas políticas se alinham no que Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 227) denominam de “Terceira Via”, são o reconhecimento da centralidade da educação no novo cenário econômico mundial e o reconhecimento do fracasso e da ineficiência das políticas educacionais adotadas.

Diante disso, algumas iniciativas foram sendo implantadas com vistas a consolidar uma educação capaz de atender aos novos contornos sociais e produtivos demandados principalmente pelo mercado.

Uma das primeiras ações foi o Fórum Capital/Trabalho, realizado na Universidade de São Paulo, em 1992, que reuniu empresários e representantes de centrais sindicais, no qual assinaram um documento intitulado Carta Educação<sup>27</sup>, em uma discussão sobre “os problemas básicos da sociedade brasileira” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 227). Essa primeira iniciativa considerava a carência da educação, ou a ineficiência de políticas educacionais, como principal entrave à construção da Nação. Dentre as propostas citadas na Carta Educação estão: a) a descentralização promove transparência de operação e responsabilidade; b) o capital e o trabalho convidam executivos, legislativos e meios de comunicação para uma ação articulada; c) as deficiências do sistema educacional deixaram um saldo de 40 milhões de analfabetos; d) é impraticável a modernização da produção sem a universalização da instrução fundamental; e) empresas e sindicatos devem se dispor a uma ação concreta na recuperação educacional da força de trabalho; f) é preciso avaliar o desempenho dos alunos para requalificar e revalorizar escola e professor.

Ainda segundo as autoras, o Fórum Capital/Trabalho promovia a recomendação cepalina de construir um amplo consenso educativo contemplando os diversos setores sociais, políticos e econômicos.

O consenso também foi a preocupação do Instituto Herbert Levy, juntamente com a *Gazeta Mercantil*, quando da elaboração do documento *Educação fundamental & competitividade empresarial: uma proposta para ação do governo*, em 1993. Tal documento procurou imprimir maior eficiência na educação brasileira tendo como pressuposto a necessidade de uma gestão eficaz das escolas e da ampla mobilização social em prol de efetuar as mudanças necessárias a favor de uma educação de qualidade e produtiva. A educação, nesse contexto, ganhou contornos de competitividade.

Já em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi organizado outro documento que trazia também o consenso de aliar a educação brasileira aos moldes estabelecidos pelo mercado e pela competitividade. O texto *Questões críticas da educação brasileira: consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas da tecnologia e da qualidade* tinha como propósito reformar a educação brasileira,

---

<sup>27</sup> Carta Educação. **Estudos Avançados** [online], v. 6, n. 14, p. 207-212, 1992. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141992000100014>>.

incluindo as instituições de ensino profissional e o sistema S. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

No mesmo ano, a publicação *O ensino fundamental vai mal*<sup>28</sup> trazia implícita a ideia de uma mobilização social em prol de uma educação para todos, e todos pela educação. A publicação fazia um apelo à sociedade, aos empresários, aos sindicalistas e às ONGs para a convergência de ações comprometidas com a solução ou a superação os problemas educacionais brasileiros, logrando construir coletivamente uma Educação para Todos.

Finalmente, em 2006, a Fundação Lemann, a Fundação Jacobs e o Grupo Gerdau, com o apoio do Preal, promoveram a Conferência “Ações e Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina”. Nessa conferência, as propostas e o movimento para uma educação de qualidade ganharam materialidade com a elaboração de um documento final intitulado *Compromisso Todos pela Educação* (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

Para Saviani (2007) e Voss (2001), houve um distanciamento das bases que originaram o Partido dos Trabalhadores (PT), tendo em vista que o plano fora aprovado sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Isso posto, a aprovação contou muito mais com uma articulação política com os empresários do que com os movimentos de educadores e seus intelectuais.

Com a ascensão do PT ao poder federal, sua tendência majoritária realizou um movimento de aproximação com o empresariado, ocorrendo certo distanciamento de suas bases originárias. Talvez isso explique, de certo modo, por que o MEC, ao formular o PDE, o tenha feito em interlocução com a referida parcela da sociedade e não com os movimentos dos educadores. (SAVIANI, 2007, p. 1243).

No entanto, logo o compromisso ganhou notoriedade não só entre os empresários, mas entre intelectuais, organizações da sociedade civil, sindicalistas, grande mídia, universidades e pelo próprio governo federal, que incorporou as metas estabelecidas no compromisso, na política pública educacional, subsidiando, desta forma, o PDE.

O PDE foi aprovado pelo MEC em 24 de abril de 2007, com o objetivo de melhorar a educação no país em todos os seus níveis e modalidades, contemplando

---

<sup>28</sup> PENTEADO, H. **O ensino fundamental vai mal**. São Paulo: Instituto Herbert Levy/Unicef, 1995.

30 metas a serem atingidas em um prazo de 15 anos. Oliveira (2011) considera o PDE a primeira iniciativa do governo Lula para a reorientação dos rumos da educação no Brasil, constituindo-se de um conjunto de programas que abrangem tanto a educação básica quanto o ensino superior, de forma a garantir uma direção à política educacional, tendo o governo federal seu principal condutor. Ainda segundo Oliveira (2011), o PDE valoriza a dimensão da governança entre os entes federativos e entre estes e as instituições da sociedade civil, sob a forma de responsabilização e mobilização social.

Como principal condutor do Plano de Desenvolvimento da Educação, o governo federal e o MEC buscaram instituir um pacto federativo que permitisse a repartição de competências e de responsabilidades, ao mesmo tempo em que os entes federados fizessem subir os indicadores educacionais, sobretudo na educação básica. Essa orientação, ainda que guardadas as devidas proporções no que se refere aos desequilíbrios regionais brasileiros, tinha como objetivo garantir uma orientação comum que propiciasse a integração da educação nacional (OLIVEIRA, 2011).

Simultaneamente ao PDE, foi lançado também o Decreto n.º 6.094/07 que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos, articulação política proposta pelos empresários, que também conferia metas e diretrizes à educação pública brasileira e estabelecia o PAR como mecanismo de implementação de tais metas e diretrizes e o Ideb como principal indutor de ações de melhoria da qualidade da educação no país.

Por meio do Programa de ações articuladas (PAR), o governo federal buscou, por meio do Ministério da Educação, a adesão dos municípios a uma política orientada pela elevação dos índices de desempenho dos alunos da educação básica no Brasil, cuja referência utilizada foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). (OLIVEIRA, 2011, p. 328).

O propósito do PDE, ao enfatizar a construção de uma sociedade mais solidária, livre e justa, confere à educação o eixo estruturante dessa sociedade, cujo objetivo é garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais.

As ações do PDE se concentram em quatro eixos norteadores: Educação Básica; Ensino Superior; Educação Profissional e Tecnológica e Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade. Para cada um desses eixos há os desdobramentos de ações e a articulação entre educação sistêmica, território e desenvolvimento (BRASIL, 2007b).

Pautando-se no Art. 8.º da LDB 9.394/96, que estabelece o regime de colaboração entre os entes federados, o PDE, além de delimitar as competências políticas, técnicas e financeiras da União, estados, Distrito Federal e municípios também estabelece que cada um dos entes federados deve ter regras transparentes e metas precisas a serem acompanhadas publicamente. Além disso, o PDE também estabelece a responsabilização, a prestação de contas e a mobilização social para atingir os objetivos propostos no documento.

O PDE se constituiu, portanto, em um complexo conjunto de programas, ações e projetos governamentais que se articulam nos diversos níveis e modalidades de ensino, procurando aprimorá-los ou reformá-los, dando sequência às metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, fundamentando-se nos princípios do regime de colaboração, transparência, controle social, responsabilização, mobilização e territorialidade (KRAWCZYK, 2008; VOSS, 2011, OLIVEIRA, 2011). Pode-se então considerar:

[...] que o MEC buscou realizar e implementar uma política de Estado ao reunir programas de governo e atribuir orientação, integração e estabilidade à organização da educação nacional. (OLIVEIRA, 2011, p. 329)<sup>29</sup>

As ações propostas pelo PDE contemplam: a) Fundeb; b) Plano de metas do PDE-Ideb; c) Piso do Magistério; d) Formação de professores; e) Transporte Escolar para o meio rural; f) Luz para Todos, que prevê que todas as escolas situadas no meio rural tenham energia elétrica; g) Saúde nas escolas: programa realizado em parceria com o Ministério da Saúde que pretende assegurar atendimento básico para os profissionais da educação e alunos na própria escola; h) Guias de tecnologia; i) Censo pela Internet; j) Mais Educação;<sup>30</sup> k) Coleção Educadores; l) Inclusão Digital; m) Pró-infância; n) Provinha Brasil; o) Programa Dinheiro Direto na Escola (SAVIANI, 2007).

A lógica da construção do PDE e a aliança com o Compromisso Todos pela Educação imprimem para a educação a “pedagogia de resultados” (SAVIANI, 2007,

---

<sup>29</sup> Políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder demandas da agenda política interna. Políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes. (OLIVEIRA, 2011)

<sup>30</sup> Instituído pela portaria interministerial n.º 17/2007 e regulamentado pelo Decreto n.º 7.083/2010. Em síntese, propõe a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral.

p. 1253), na medida em que o Governo avalia, mediante eficiência, eficácia e produtividade demandada pelo mercado e imposta pelas empresas.

Ainda de acordo com Saviani (2007), o PDE foi saudado pela opinião pública como o grande responsável pela melhoria da qualidade educacional do país, muito embora o plano trace e aprimore ações e programas desenvolvidos pelo MEC em parceria com outros ministérios e com a iniciativa privada.

O compromisso Todos pela Educação visa mobilizar a iniciativa privada e organizações sociais do chamado “terceiro setor” para atuar de forma convergente, complementar e sinérgica com o Estado no provimento das políticas públicas. O ponto central de sua estratégia é a correspondência e a busca de eficiência, eficácia e efetividade. Seu enfoque é primordialmente voltado à melhoria da qualidade do ensino traduzida em indicadores mensuráveis obtidos por meio de avaliações externas. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 234).

Diante de tais constatações, percebe-se que o Plano de Desenvolvimento da Educação também se constitui em um mecanismo de regulação ou um arranjo institucional que reconfigura o regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios e prevê um novo gerencialismo educacional, imbuído de metas e objetivos a serem cumpridos pelo regime de colaboração e especificados também na legislação educacional brasileira<sup>31</sup>.

Na abordagem do ciclo de política, Bowe, Ball e Gold (1992) afirmam que os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, na iminência da atuação dos grupos que participam dos diferentes momentos da produção de texto, de competirem para controlar as representações das políticas.

As conduções prescritas nos documentos legais, como o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, são finalmente mobilizadas nas práticas dos atores sociais que colocam em ação aquilo que fora prescrito.

Para tanto, a organização da educação brasileira e o pacto federativo desenhado pela política pública incorporam o princípio da subsidiariedade, cujo enfoque é a condução de políticas e cujo responsável seja a autoridade e/ou instituição mais próxima do cidadão (ARAÚJO, 2010).

---

<sup>31</sup> Artigos 9.º, 10.º e 11 da LDB n.º 9.394/96.

Isso envolve o novo gerencialismo sob o argumento da privatização, da descentralização e da regulação educacional com base em indicadores quantitativos como o Ideb.

No entender de Krawczyk (2008), cabe à União o combate às desigualdades regionais e a construção de referenciais mínimos de qualidade. Na medida em que o MEC se caracteriza como o principal regulador das políticas educacionais, principalmente no que tange à qualidade de ensino, os mecanismos da regulação são delineados por instrumentos de controle da ação estadual, distrital e municipal.

No âmbito municipal, uma das ferramentas desse controle se constitui na formalização e adesão dos municípios brasileiros ao PAR em troca de assistência técnica e apoio financeiro. Outra ferramenta de controle do MEC para os municípios é a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec).

O Simec é um portal operacional e gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas *on-line* do Governo Federal na área da Educação. É por esse portal que os gestores educacionais verificam o andamento do PAR em seus municípios (KRAWCZYK, 2008).

Diante de tais mecanismos de controle, é possível afirmar que tanto o PDE quanto o Decreto n.º 6.094/07 se constituem em referenciais para a regulação do Estado, na medida em que induzem o Governo Federal a um maior e mais sistemático controle das políticas públicas educacionais empreendidas pelos demais entes federados, tendo o Ideb como o principal articulador de tais políticas, fazendo, nesse ínterim, as interlocuções entre avaliação, gestão e financiamento.

[...] o PDE promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social. (BRASIL, 2007b, p. 19)

Na mesma perspectiva, Voss (2011) entende que o PDE exerce o controle, sob a forma de regulação, assim como emprega discursos de responsabilização e mobilização social e das práticas gerencialistas e performativas que objetivam a melhoria dos resultados do Ideb.

Uma das formas de regulação empregada pelo PDE, no contexto de produção de texto, e praticado pelas escolas públicas municipais investigadas, sob a análise do

contexto da prática, é a aliança entre avaliação externa e gestão escolar, cuja responsabilização e rearticulação de ações com vistas à melhoria da qualidade ficam a cargo do Ideb. De acordo com o PDE (BRASIL, 2007b, p. 25):

[...] avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República.

Ao aliar avaliação, gestão e financiamento, o PDE articula o Ideb como mecanismo capaz de evidenciar os sistemas de ensino ou unidades escolares consideradas “mais frágeis” e que, portanto, deveriam receber maiores recursos técnicos e financeiros da União. O Ideb passa então a ser o condicionante para o recebimento de verbas da União (ADRIÃO; GARCIA, 2008), ao mesmo tempo em que imprime à gestão educacional<sup>32</sup> e à gestão escolar<sup>33</sup> a mobilização de ações pontuais nos sistemas de ensino e nas escolas para elevar a qualidade educacional e, conseqüentemente, a nota do indicador.

Cabe destacar que as concepções de gestão educacional e gestão escolar presentes neste trabalho têm como referência as contribuições de Lück (2012), ao enfatizar que tais expressões superam o enfoque limitado da administração, a partir do entendimento da complexidade dos problemas educacionais, e da necessidade de instituir ações articuladas, dinâmicas e participativas, capazes de sustentar e dinamizar o modo de ser e de fazer dos sistemas de ensino e das escolas, focando especial atenção para as questões relacionadas à qualidade da educação. Para a autora o entendimento de gestão educacional e gestão escolar estão assim caracterizados:

Ressalta-se que a gestão educacional, em caráter amplo e abrangente do sistema de ensino, e a gestão escolar, referente à escola, constituem-se em área estrutural de ação na determinação da dinâmica e da qualidade do ensino. Isso porque é pela gestão que se estabelece unidade, direcionamento, ímpeto, consistência e coerência à ação educacional, a partir do paradigma, ideário e estratégias adotadas para tanto. Porém, é importante ter em mente que é uma área meio e não um fim em si mesma. (LÜCK, 2012, p. 17)

---

<sup>32</sup> Considera-se gestão educacional a administração feita pela Secretaria Municipal de Educação, entendida como “espaço de atuação dos governos federal, estadual e municipal” (VIEIRA, 2007, p. 61).

<sup>33</sup> Considera-se gestão escolar a esfera de administração desenvolvida nos estabelecimentos de ensino. (VIEIRA, 2007, p. 63).

Constata-se, portanto, que as atribuições da gestão educacional situam-se num campo mais amplo ou abrangente, considerado como espaço macro de gestão. Nesse âmbito, há um significativo conjunto de atividades da gestão educacional que dão materialidade às políticas educacionais como o planejamento, o acompanhamento e a avaliação. A gestão escolar, por sua vez, situa-se num contexto mais específico ou no micro contexto dos estabelecimentos de ensino e também tem no planejamento e na avaliação as ferramentas para a consolidação das políticas e propostas educacionais.

Como a intenção da pesquisa é investigar como os gestores municipais utilizam os resultados do Ideb para instituir ações, propostas e políticas no interior dos estabelecimentos de ensino de nível fundamental, esse trabalho inquiriu tanto a dirigente municipal de educação, como os gestores escolares que interpretam e materializam, no nível local, as políticas educacionais elaboradas e definidas no âmbito nacional.

Diante do quadro regulatório que o Ideb estabelece aos sistemas de ensino e escolas, e com tendo como base de articulação de ações da gestão o pressuposto da qualidade educacional, o índice acaba por se constituir como principal indutor de estratégias e ações que, de um lado procuram adequar, na concepção proposta pelo próprio contexto da microrregulação local, os processos educativos, e de outro, atender às metas projetadas pelo Ideb. Para atender tais prerrogativas, é instituída uma aliança entre avaliação externa, gestão e financiamento, denominado Plano de Ações Articuladas (PAR), concebido como um mecanismo de direcionamento de ações e de alcance das metas previstas pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cuja adesão deve ser feita pelos 5.570 municípios brasileiros.

A partir da adesão, os estados e municípios elaboram seus respectivos Planos de Ações Articuladas, tendo como parâmetro quatro dimensões: 1) Gestão Educacional; 2) Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3) Práticas Pedagógicas e de Avaliação e 4) Infraestrutura física e recursos pedagógicos.

A análise do contexto da produção de texto, no que se refere ao PDE e ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, configura-se como uma tendência política do MEC de legitimar o discurso sobre as reformas educacionais,

bem como assegurar um gerencialismo escolar baseado em resultados demonstrados pelo Ideb.

#### **4.2 Influências do contexto: Projeto Educação sem Fronteiras (PESF)**

No intento de desvelar como o Ideb subsidia a tomada de decisões da gestão escolar e da gestão do sistema, e tendo ainda como suporte de análise, a abordagem do ciclo de políticas e o contexto de produção de texto, foi examinado documento o, Projeto Educação sem Fronteira (PESF), um projeto de intervenção para as escolas que apresentaram menor índice de Ideb nos anos de 2007 e 2009. O PESF foi elaborado pela secretaria municipal de educação em parceria com a Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” (Unesp), campus de Bauru e com a Faculdade Anhanguera, também situada em Bauru.

O projeto vinculou-se à Proex – Pró-reitoria de extensão universitária<sup>34</sup>, e foi elaborado no ano de 2010, com o objetivo de propor reflexões sobre o Ideb e direcionar sua utilização como mecanismo de melhoria da qualidade de ensino e surgiu como demanda da rede municipal de educação da cidade de Bauru. Naquele momento, algumas escolas do sistema apresentavam notas muito baixas no índice e o propósito da secretaria municipal de educação era compreender como esses resultados estavam sendo produzidos na escola e quais intervenções seriam necessárias para o aumento das notas do Ideb.

Considerando a impossibilidade de desenvolver um trabalho com todo o sistema, em 2010 foram selecionadas três escolas que apresentaram os menores índices no Ideb para serem objeto de análise e intervenção nos anos subsequentes. Embora o PESF tenha se materializado a partir das notas do Ideb dos anos de 2007 e 2009, o projeto, tem, segundo o relato da secretaria municipal de educação, o compromisso de estreitar as relações ocorridas dentro da escola, de forma a incentivar a comprometimento de gestores, servidores de apoio, professores, coordenadores e funcionários em prol de processos educativos qualitativos que promovam efetivamente a aprendizagem dos alunos, e que fortaleça os vínculos e o sentimento de pertencimento de todos os atores sociais das escolas atendidas pelo PESF.

---

<sup>34</sup> O relatório de consulta do PESF pela Proex pode ser consultado em:  
<https://www.fc.unesp.br/Home/Departamentos/Psicologia/projeto-educacao-sem-fronteiras.pdf>

O trabalho desenvolvido pretendeu criar um espaço de reflexão para a equipe educativa a respeito das questões sobre alfabetização e formação de grupo, bem como refletir sobre o papel da escola. Para tanto, foram desenvolvidas atividades que contribuíram para a valorização da escola, o reconhecimento da importância do trabalho escolar, incidindo qualitativamente no processo de desenvolvimento humano dos alunos. Também foram realizadas ações com intervenção junto aos alunos e formação continuada de professores, funcionários e gestores.

Nos quatro relatórios investigados sobre o PESF<sup>35</sup> (2010, 2011, 2012 e 2013), contemplou-se como um dos objetivos do projeto a elevação das notas do Ideb e o desafio de mobilizar linhas de ações para: a) formação dos professores das escolas selecionadas; b) formação dos funcionários; c) intervenção com estudantes; d) formação da equipe pedagógica da secretaria municipal de educação e diretores das escolas.

A condução do projeto previa estudos com a equipe pedagógica da secretaria municipal de educação e com as diretoras das escolas participantes do PESF para avaliação das ações praticadas, bem como a discussão e o planejamento de novas propostas.

A formação continuada dos docentes foi realizada nos horários reservados para a ATP (Atividade de Trabalho Pedagógico). Nessas reuniões, o caráter pedagógico do processo ensino-aprendizagem teve como referencial teórico a pedagogia histórico-crítica e a psicologia histórico-cultural.

Finalmente, o PESF previa a formação do grêmio estudantil em todas as escolas públicas municipais de nível fundamental de Bauru com o objetivo de implantar uma gestão democrática, tendo como suporte teórico as concepções de gestão defendidas por Paro (2000), conforme demonstra do documento.

Como a nota do Ideb se constituiu, num primeiro momento, como requisito para a implementação do PESF no sistema municipal de ensino de Bauru, o projeto tomou como base as escolas cujos resultados do índice mostraram-se negativos ou precários. A tabela 6 nos permite visualizar as notas das três escolas municipais que receberam o PESF em 2010 e demonstra os resultados alcançados e as metas projetadas pelo Ideb.

---

<sup>35</sup> A secretaria municipal de educação e a seção de pesquisas educacionais gentilmente autorizaram a análise dos relatórios do PESF

Tabela 6 - Notas de Ideb das escolas contempladas pelo PESF a partir de 2010

Escola	Ideb Observado					Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Escola A	3.8	3.7	4.7	4.7	4.3	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
Escola B	4.1	4.6	4.8	5.4	4.8	4.2	4.5	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0	6.3
Escola C	4.7	4.6	4.7	6.3	5.9	4.8	5.1	5.5	5.8	6.0	6.3	6.5	6.7

Fonte: MEC/Inep. Elaborado pela autora.

Observando a tabela das três escolas municipais que implantaram o projeto PESF a partir do ano de 2010, percebe-se que a escola A obteve no ano de 2007 nota Ideb de 3.7, enquanto a projeção do índice era de 3.9, ficando portanto, abaixo da meta estabelecida. Já a escola B ultrapassou a nota, uma vez que alcançou média 4.6 enquanto a projeção era de 4.2. A escola C também não atingiu a meta projetada de 4.8, levando-se em conta que a nota da escola foi de 4.6.

No ano de 2009, a escola A ultrapassou a média projetada, alcançando 4.7 de Ideb enquanto sua meta era de 3.9. Também a escola B ultrapassou a nota, alcançando 4.8, uma vez que sua meta era 4.2. Já a escola C, pelo segundo ano, não atingiu a projeção de 4.8, tendo em vista que seu resultado foi de 4.7.

Em 2011, após a implantação do PESF, a escola A manteve a nota de 4.7, mas ainda assim ultrapassou um ponto da projeção do Ideb, que era de 4.6. A escola B também ultrapassou a meta do Ideb com 5.4, com cinco pontos de diferença da projeção, que era de 4.9. Finalmente a escola C, que obteve por dois anos consecutivos, níveis abaixo da projeção do MEC/Inep, atingiu em 2011 média 6.3 de Ideb contra os 5.5, que era a meta para esse ano de aferição, ou seja, 8 pontos a mais do que a meta estabelecida pelo MEC/Inep.

O aumento das notas, ultrapassando inclusive as metas projetadas pelo Ideb também foram uma constante no Ideb do ano de 2013<sup>36</sup>.

A partir de março de 2013, o PESF foi ampliado e passou a ser desenvolvido em mais três escolas, cujo Ideb também se mostrava abaixo das metas estabelecidas pelo Inep. A partir desse ano, o número de escolas atendidas pela PESF dobrou,

<sup>36</sup> Último IDEB divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

passando de três para seis escolas atendidas. Na tabela 7 visualizam-se as demais escolas onde o PESF foi desenvolvido a partir do ano de 2013.

Tabela 7 - Notas de Ideb das escolas contempladas pelo PESF a partir de 2013

Escola	Ideb Observado					Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Escola D	3.4	4.0	4.9	4.4	5.1	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7
Escola E (1º ao 5º)	3.8	4.6	4.9	5.3	4.9	3.8	4.2	4.6	4.9	5.2	5.4	5.7	6.0
Escola E (6º ao 9º)		4.5	4.3	4.9	3.7		4.6	4.8	5.2	5.5	5.7	5.9	6.2
Escola F	4.4	4.1	5.3	5.2	5.3	4.5	4.8	5.2	5.5	5.7	6.0	6.2	6.5

Fonte: MEC/Inep. Elaborado pela pesquisador.

Embora as notas de Ideb das escolas descritas na tabela 7, tenham oscilado entre os períodos de 2007 e 2013, pode-se observar que em 2007 todas as escolas alcançaram a meta estabelecida pelo Ideb, com exceção da escola F, que tinha como meta a nota 4.5, mas atingiu 4.1. Já em 2009 somente o segundo ciclo do ensino fundamental, ou seja 5º ao 9º ano da escola E não conseguiu atingir a meta projetada. Em 2011 as três escolas alcançaram o Ideb preconizado pelo Inep. Finalmente em 2013, a escola E não conseguiu alcançar a nota do Ideb para o segundo ciclo do ensino fundamental e a escola F também teve um desempenho insatisfatório, perfazendo uma nota de 5.3 contra 5.5, que era a meta a ser atingida. No entanto, como os resultados do Ideb de 2015 ainda não foram divulgados, não é possível observar as notas após o desenvolvimento do PESF nessas escolas.

Nas proposições teóricas de Bowe, Ball e Gold (1992), a trajetória das políticas, partindo de contextos mais amplos para os mais específicos e, portanto, as diretrizes e estratégias políticas de intervenção na escola fazem parte da abordagem do ciclo de políticas. Cabe lembrar que o PESF, que representa o contexto de produção de texto e de reinterpretação de uma política, está subsidiado pelo PDE e pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, uma vez que os objetivos do projeto estão em consonância com os textos políticos legais que, de acordo com Mainardes (2006), representam a própria política.

As diretrizes e estratégias políticas de intervenção na escola são reinterpretadas pelos atores sociais locais, mobilizadas e concretizadas no sistema

municipal em ações conjuntamente articuladas. Destaca-se o Art. 5.º do Decreto n.º 6.094/07, que determina que as adesões ao compromisso, com apoio suplementar e voluntário da União, efetivar-se-ão mediante ações expressas nos programas educacionais, que promovam a melhoria da qualidade e o cumprimento da meta do Ideb.

Segundo o Art. 5º do Decreto 6.094/07 (BRASIL, 2007a, p. 03):

A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º.

Destarte, o PESF buscou, ao reinterpretar as políticas oficiais de forma a adequar às recomendações que constam do PDE e do Plano de Metas para o contexto do sistema municipal de ensino, traduzido em um trabalho de orientação e intervenção administrativa e pedagógica. Baseou-se, portanto, na representação da política instituída em contexto mais amplos, ou na polifonia de outros textos e traduzidos diferentemente de acordo com as demandas do contexto da prática. A prática, nesse sentido, é o espaço legítimo em que as consequências reais do contexto de produção de texto são experienciadas (LOPES e MACEDO, 2011)

Enquanto representação, as políticas são textos complexos codificados e decodificados em meio a negociações e acordos. A relação estabelecida entre o autor e o leitor, no que se refere ao controle de sentidos é paradoxal, levando-se em consideração as interpretações de que são feitas as políticas (LOPES e MACEDO, 2011)

Reportamo-nos a Ball (2002) para explicar o encadeamento das ações do PESF de forma paradoxal, na medida em que, de um lado, tal ação representa um afastamento de métodos de controle dos empregados baseado na “pouca confiança” (*low-trust methods*), neste caso, cabe à gestão delegar para valorizar o espírito de iniciativa e a capacidade de mobilização para resolução de problemas, de outro lado, são instituídas “novas formas de vigilância imediata e auto-monitorização, por exemplo, sistemas de avaliação/apreciação, definição de metas/objetivos, comparações de rendimento/produção (BALL, 2002, p. 9).

Tanto a análise do documento quanto o relato da secretária municipal de educação condensam a perspectiva da atuação dos atores sociais que trabalham na

escola para a melhoria dos processos educativos ocorridos no interior do ambiente escolar, ao mesmo tempo em que se espera, e não foi sem motivo, que o PESF foi implantado nas escolas com menores índices de desenvolvimento da educação básica, que os resultados alcancem as metas estabelecidas. Após o desenvolvimento do PESF procurou-se, para além do trabalho realizado com professores, gestores, pessoal de apoio e corpo técnico administrativo, avaliar e comparar resultados do índice como forma de validar o que fora desenvolvido na escola no decorrer do projeto.

A transposição do contexto de produção de texto para o contexto da prática não ocorre de forma linear, como modelos hierarquizados. As respostas do contexto de produção de texto são as vivências, os efeitos, a recriação e as consequências das políticas no espaço e na organização escolar, que vão, segundo Bowe, Ball e Gold (1992), caracterizar o contexto da prática, apresentada na próxima subseção deste trabalho.

#### **4.3. Ideb e sua utilização na gestão da escola pública municipal**

O objetivo desta subseção é apresentar o resultado da coleta de dados feita por meio das entrevistas.

A investigação foi realizada em quinze escolas de Ensino Fundamental do sistema municipal de ensino de Bauru, e enseja desvelar como os gestores dessas escolas se apropriam do resultado do Ideb para a tomada de decisões no espaço de atuação da gestão escolar.

As perspectivas trazidas pela abordagem do ciclo de políticas evidenciam que as políticas públicas sofrem modificações no contexto da prática. Do processo de formulação (contexto de produção de texto) ao contexto de prática, muitas variáveis vão se constituindo na tradução dos “textos políticos” (BALL, 2006).

Nesse percurso, as políticas sofrem influência de interpretação, tradução, recriação e criação. De acordo com a abordagem do ciclo de políticas,

[...] o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas”. (BOWE et al. apud MAINARDES, 2006, p. 53).

Para investigar o contexto da prática, procurou-se considerar as posturas adotadas pela gestão escolar ao fazer intervenções administrativas e pedagógicas nas unidades escolares pesquisadas, partindo da hipótese de que, enquanto mecanismo da microrregulação local, o Ideb se constitui no principal articulador de ações e estratégias no interior da escola pública municipal de nível fundamental.

Convém destacar que as políticas educacionais no interior das unidades escolares são praticadas mediante acordos, ajustes e idiosincrasias dos atores sociais que executam tais políticas (MAINARDES, 2006).

Colaboram com esse entendimento as argumentações de Ball (2001, p. 102):

[...] a maior parte das políticas são frágeis, produtos de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática.

Para caracterizar o perfil dos diretores das escolas investigadas, optou-se por considerar idade, formação inicial, cursos de pós-graduação e tempo de trabalho como gestor escolar. Cabe destacar que, dos entrevistados, nove são diretores efetivos e seis estão em regime de substituição.

Quanto à idade dos entrevistados, 5 deles têm entre 33 e 42 anos; 7 entre 43 e 52, e 3 têm mais de 53 anos.

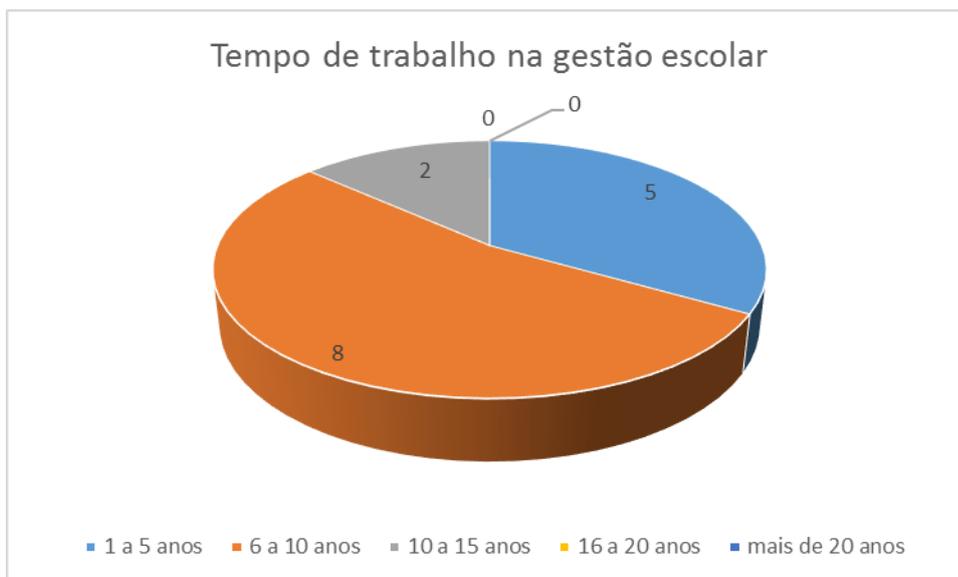
No que se refere à formação inicial dos diretores, 14 deles são formados inicialmente no curso de Pedagogia e um formado em Administração de Empresas.

No que tange a cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, o perfil dos entrevistados mostra que: 7 diretores concluíram curso de especialização em gestão escolar; 2 em psicopedagogia; 1 em formação de professores; 1 em direito educacional; 1 em história social; 1 curso de pós-graduação concluído em educação ambiental. Destaque para a conclusão de 6 mestrados e 1 doutorado.

Finalmente, o tempo de trabalho na escola e o tempo como gestor escolar complementam o perfil dos entrevistados. A maioria dos entrevistados respondeu que tem entre 6 e 10 anos de trabalho na gestão escolar; 5 deles possuem entre 1 a 5 anos de efetivo trabalho como diretor de escola, conforme demonstra a Figura 5.

Cabe lembrar que o tempo de trabalho foi considerado em sua totalidade e não apenas na gestão da escola investigada. Esse dado está apresentado na Figura 6.

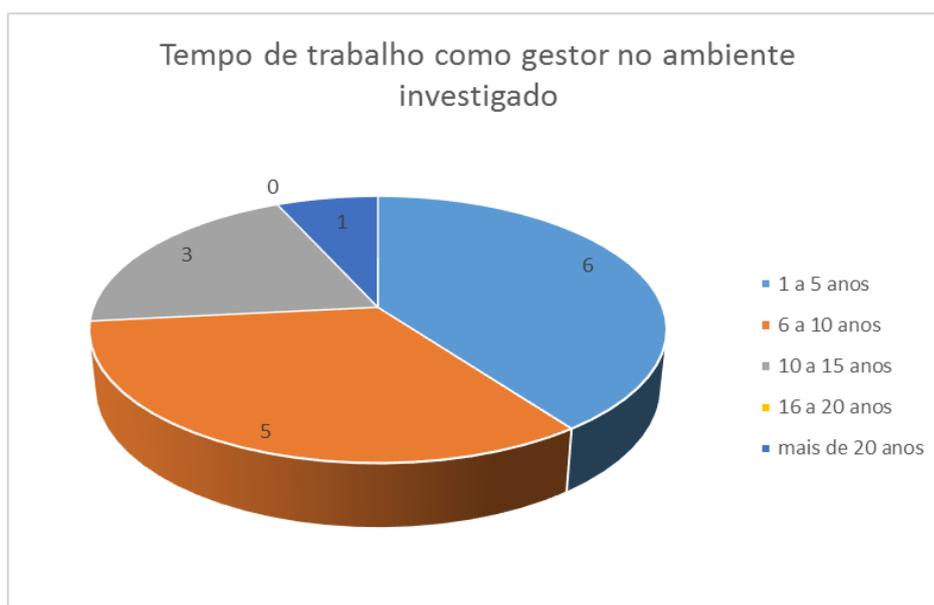
Figura 5 – Tempo de trabalho na gestão escolar.



Nota: Elaborada pela pesquisadora.

A investigação sobre o tempo de trabalho como gestor escolar do ambiente investigado evidenciou que 6 diretores estão em exercício em um período compreendido entre 1 e 5 anos; 5 deles entre 6 e 10 anos; 3 dos entrevistados estão no exercício da profissão entre 11 e 15 anos e 1 dos diretores está no cargo de gestor escolar há mais de 20 anos, conforme Figura 6.

Figura 6 – Tempo de trabalho como gestor no ambiente investigado.



Nota: Elaborada pela pesquisadora.

Para Ball (2002), o mercado, a capacidade de gestão e a performatividade, como sinônimo de desempenho dos indivíduos e das organizações, bem como sua visibilidade, são os elementos inter-relacionados e interdependentes que conduzem mudanças na gestão educacional e no papel do Estado enquanto regulador de tal serviço.

Ao tomar como parâmetro de análise o documento da OCDE – *Governance in Transition: Public Management Reforms in OCDE Countries* –, Ball (2002) pondera que performatividade, gestão e mercado constituem mecanismos para uma nova cultura de gestão das organizações, produzindo sistemas de monitoramento de ações e produção de informações.

A performatividade justifica a ação dos gestores escolares em treinar alunos para realização das provas; formular simulados; repensar estratégias que diminuam a reprovação e a evasão, assim como reestruturar os conteúdos escolares. No entendimento de Ball (2006, p. 13):

Na educação, o segmento dos diretores de escola é a principal “carreira” em que se dá a incorporação do novo gerencialismo, sendo crucial para a transformação dos regimes organizacionais das escolas [...], isto é, para o desmantelamento dos regimes organizacionais profissionais-burocráticos e sua substituição por regimes empresariais-mercadológicos.

Em meio à performatividade, os professores também são impelidos a aumentar sua produtividade como “profissionais neoliberais” (BALL, 2002, p. 6). Portanto, o trabalho do gestor envolve também motivar os professores para uma cultura de responsabilização e comprometimento.

Para o autor, a prática de ensinar e a própria subjetividade do professor são alterados na dinâmica do novo gerencialismo da educação, e da nova visão de gestão baseada na qualidade e na excelência, característica das formas de controle de grandes empresas. Enquanto mecanismos de controle, são implementadas formas de vigilância e automonitorização, como sistemas de avaliação/apreciação, definição de metas/objetivos, comparações de rendimento /produção.

A dinâmica da performatividade se mantém na instabilidade de diferentes julgamentos e na necessidade de demonstrar desempenhos excelentes<sup>37</sup>, ou pelo menos credíveis.

Tal dinâmica também se mantém na racionalidade, no pragmatismo e no monitoramento da gestão escolar em direcionar a cultura da performatividade para as políticas educativas e os processos regulatórios. Na opinião do autor:

[...] o novo gerencialismo oferece um modelo de organização “centrado nas pessoas”, que vê o sistema de controle burocrático como difícil de ser gerenciado, pouco produtivo para a eficiência e repressivo do “espírito empreendedor” de todos os empregados. Contra isso, é postulado que o sucesso competitivo pode ser alcançado pela restrição dos sistemas de controle (que é expressivamente denominado uma “estrutura livre-restrita”), pela motivação das pessoas a produzir “qualidade” e pelo esforço em busca da excelência delas mesmas. (BALL, 2006, p. 12-13).

Cabe destacar que a cultura da performatividade, delineada por Ball (2002; 2004; 2006), vai permear o gerencialismo da educação, sob a forma de regulação e de controle.

Entende-se que esse processo é feito atualmente pelo Ideb e pela intervenção operacional da gestão escolar em articular ações ou arranjos institucionais que evidenciem maiores resultados do Índice e, conseqüentemente, demonstrem a performatividade de cada unidade escolar. Além disso, o Ideb se insere em um conjunto que alia avaliação, prestação de contas e responsabilização, no que Afonso (2009) denomina “formas parcelares de *accountability*”.

Uma pesquisa feita por Souza e Oliveira (2010) demonstrou que o Ideb conduz a gestão a uma racionalidade instrumental, cujo objetivo é gerar maior eficiência. No entanto, os autores ponderam que as políticas de avaliação externa e, conseqüentemente, o Ideb podem se tornar um marco na política educacional, como instrumento da gestão escolar para conduzir processos qualitativos no interior das escolas, desde que seja repensado seu escopo, contemplando, para isso, “abordagens e perspectivas avaliativas que se mostrem mais conseqüentes no sentido de subsidiar decisões e ações e induzir a produção dos resultados esperados” (SOUZA; OLIVEIRA, 2010, p. 809).

---

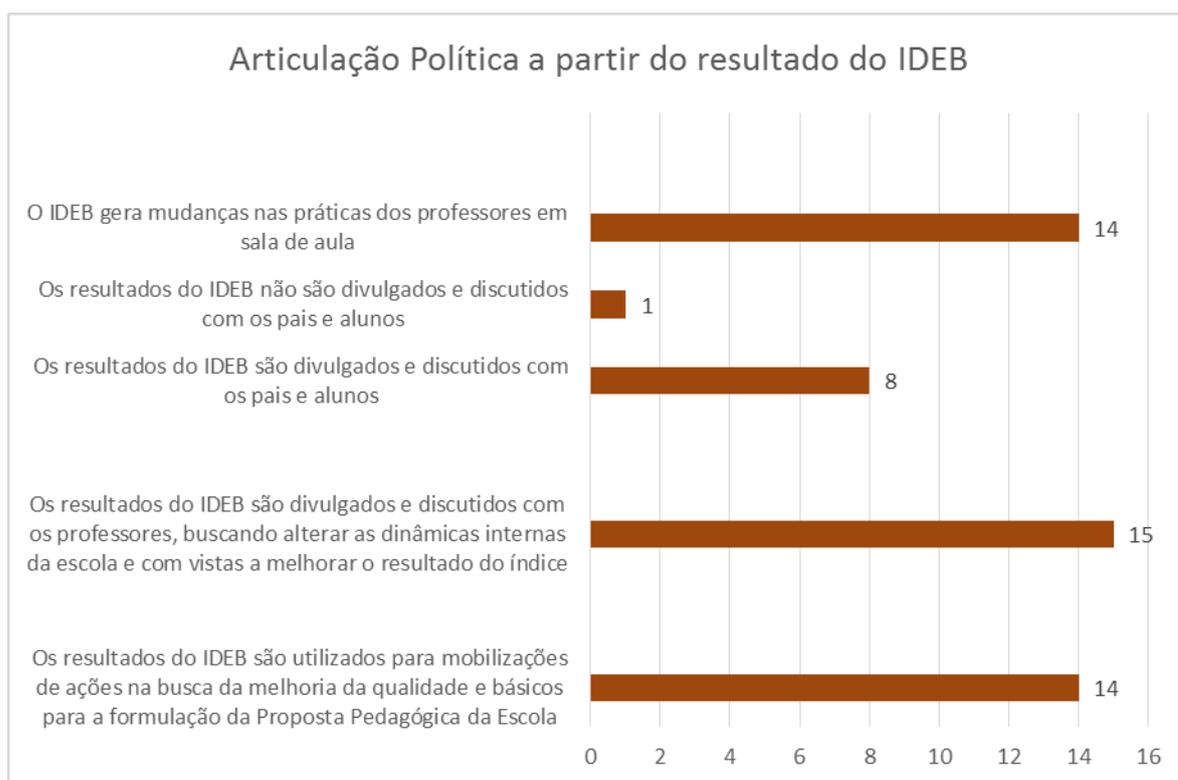
<sup>37</sup> Após a publicação do Ideb pelo MEC/Inep, os meios de comunicação em massa divulgam as notas do índice e elaboram um *ranking* com os melhores e piores desempenhos de Ideb no Brasil.

A investigação feita evidenciou que os gestores escolares articulam diferentes ações utilizando o Ideb, no entanto, o índice não é a principal preocupação da gestão, quando da implementação de ações no interior das escolas.

Os dados apresentados na Figura 7 nos permitem observar a forma como a gestão escolar articula suas políticas, tendo como pressuposto os resultados do Ideb.

Na figura, é possível perceber que 14 dos 15 gestores entrevistados utilizam o Ideb para a mobilização de ações no interior dos espaços escolares, na busca da melhoria da qualidade. Os dados do índice, segundo levantamento desenvolvido, são considerados primordiais à formulação da proposta pedagógica da escola, e para organização, em termos de mudança, de suas dinâmicas internas.

Figura 7 – Articulação política da gestão a partir dos resultados do Ideb.



Nota: Elaborado pela pesquisadora (2015).

No que se refere às contribuições do Ideb para a gestão escolar das escolas de Ensino Fundamental do sistema municipal de ensino de Bauru, as falas dos entrevistados se complementaram.

Quando questionados sobre a contribuição que os resultados do Ideb, bem como das avaliações externas trazem para o trabalho enquanto gestor escolar, as

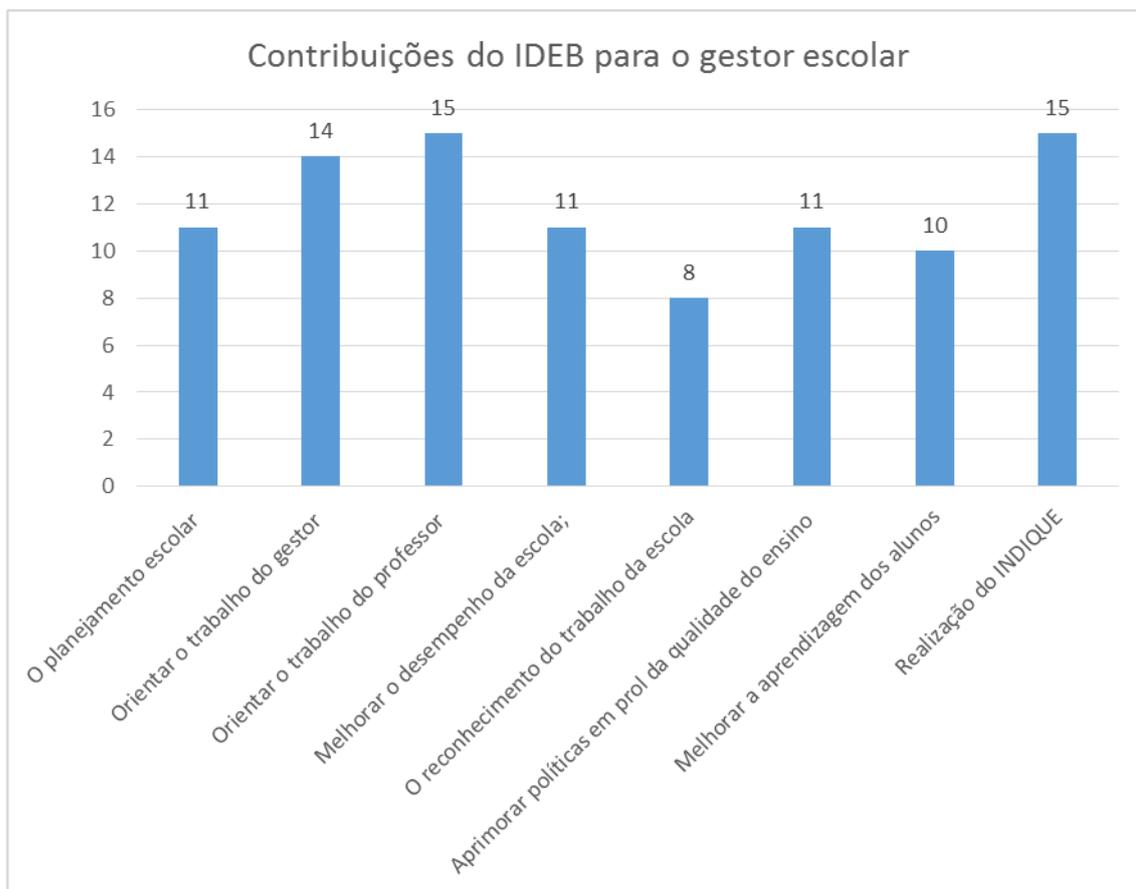
respostas foram convergentes, principalmente na apropriação do resultado para orientar o trabalho do professor em sala de aula e para a promoção dos Indicadores da Qualidade na Educação (Indique), conforme apresenta a Figura 8<sup>38</sup>.

Em termos quantitativos, 11 dos diretores entrevistados utilizam o Ideb para o planejamento escolar; 14 utilizam o índice para orientar o próprio trabalho enquanto gestor; 15 para orientar o trabalho do professor em sala de aula; 12 para melhorar o desempenho da escola mediante aumento da nota do índice; oito gestores articulam ações a partir do Ideb visando ao reconhecimento da escola em termos de qualidade, demonstrada pelo Ideb; 12 deles utilizam os dados para aprimorar políticas e ações em prol da qualidade dos processos formativos; 10 gestores informaram que utilizam os dados para melhorar a aprendizagem dos alunos. Essas falas evidenciam a interpretação e conseqüentemente a ação que cada gestor escolar assume, a partir da divulgação das notas do Ideb (MAINARDES, 2006).

---

<sup>38</sup> Ainda não há dados sobre o resultado do Ideb após a realização do Indique nas escolas

Figura 8 – Contribuições o Ideb para o gestor escolar.



Nota: Elaborado pela pesquisadora (2015).

Dentre as ações desenvolvidas nas escolas investigadas para alcançar a meta estabelecida pelo Ideb, verificou-se que a totalidade de gestores faz o Indique e utiliza o índice para orientar o trabalho do professor.

O currículo escolar, as práticas metodológicas, o ato de ensinar e a subjetividade do professor são alterados na nova dinâmica de gestão por resultados e pelas novas formas de regulação e *accountability* impostas pelo Ideb. Na argumentação de Ball (2005, p. 548):

A prática da sala de aula cada vez mais é “remodelada” para responder às novas demandas externas. Os professores são “pensados” e caracterizados de novas maneiras; cada vez mais são “pensados” como técnicos em pedagogia.

A responsabilidade da nota acaba por ser remetida aos professores, pois “exige-se deles que seu desempenho tenha resultados mensuráveis e ‘cada vez melhores’, o importante agora é ‘aquilo que funciona’” (BALL, 2005, p. 553).

O Indique, implantado em todas as escolas do sistema municipal de ensino, se constitui em uma política sugerida pela secretaria municipal de educação. É uma iniciativa do grupo Ação Educativa<sup>39</sup>, em parceria com o PNUD, Unicef e Inep, e é utilizado como um instrumento de autoavaliação, voltado para escolas de Ensino Fundamental. Tem por objetivo desenvolver um sistema de indicadores de qualidade nas unidades escolares, capaz de envolver alunos, professores, gestores, familiares e funcionários em torno de uma avaliação participativa e colaborativa para a construção de processos pedagógicos, administrativos e comunitários que contribuam para a qualidade na educação.

Para a promoção do Indique, ocorrido nos anos de 2012 e 2014, a secretaria municipal de educação organizou cursos de capacitação/formação com os gestores e professores do sistema, oferecendo estudos das dimensões avaliadas pela iniciativa, bem como o preparo e a organização do Indique em cada unidade escolar.

O Indique avalia a qualidade da escola mediante um conjunto de dimensões como ambiente educativo, prática pedagógica e avaliação, ensino e aprendizagem da leitura e escrita, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, ambiente físico-escolar e acesso e permanência dos alunos na escola.

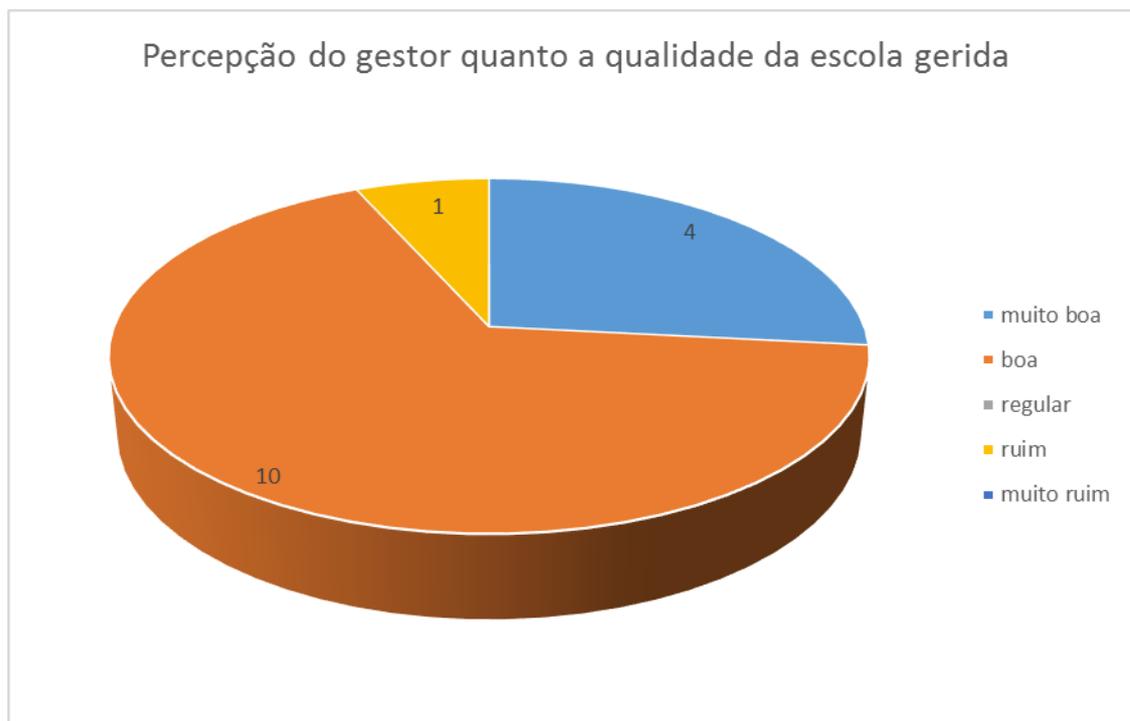
A realização do Indique, segundo os gestores pesquisados, fornece subsídios para a reflexão das dimensões avaliadas e aprimoramento das ações pontuais sobre os aspectos considerados “frágeis”.

Quando perguntados sobre a percepção que possuem sobre a qualidade da escola gerenciada, 67% dos entrevistados a consideram boa, enquanto 27% consideram a qualidade da escola onde atuam muito boa e apenas 6% indicaram ser ruim a qualidade da educação na escola administrada. A Figura 9 apresenta a percepção dos gestores entrevistados.

---

<sup>39</sup> Ação na escola – indicadores da qualidade na educação. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/indicadores/>>. Acesso abr. 2015.

Figura 9 – Percepção dos gestores sobre a qualidade.



Nota: Elaborada pela pesquisadora.

Na concepção dos gestores sobre a qualidade das escolas onde trabalham, em comparação com as demais escolas existentes na região e/ou no bairro, os valores demonstraram que: 14% dos entrevistados consideram a escola onde atuam, em termos de qualidade, muito melhor do que as demais escolas existentes na região; 72% consideram melhor; 7% consideram a qualidade igual às demais escolas e 7% consideram a qualidade pior que as demais escolas existentes na região e/ou no bairro.

Cabe destacar que todos os 15 entrevistados acreditam que a qualidade das escolas onde atuam está melhorando.

Figura 10 – Percepção dos gestores sobre a qualidade da sua escola, em comparação com outras escolas da mesma região.



Nota: Elaborada pela pesquisadora.

Quando perguntados sobre qualidade educacional, as respostas foram consoantes com a perspectiva de uma educação politizada, democrática, com formação sólida e consistente, material didático adequado e infraestrutura física apropriada. Segundo a verbalização das entrevistas, qualidade educacional é

A oferta de uma educação democrática, que possibilite a aprendizagem significativa, prazerosa para os alunos. Que os instrumentalize com domínio de conteúdos sistematizados, mas que tenham significado para serem aplicados na vida social e profissional. Uma educação que valorize as relações pessoais e o trabalho coletivo (RE<sup>40</sup> 13 – 03/2015).

É uma escola adequada para as crianças, com material pedagógico, caderno, lápis, borracha, para que eles possam se desenvolver dentro da escola. Cursos também de capacitação para o professor, para que ele possa garantir essa qualidade de ensino para os alunos. (RE 07 – 02/2015).

Um ensino de qualidade, que muitas vezes não dá para ser medido por essas provas, mas no desenvolvimento integral do nosso aluno,

<sup>40</sup> Registro de Entrevista.

um ensino que possa ser proposto a todos, independentemente da classe social (RE 08 – 03/2015).

Não faz pergunta difícil (*sic*). Qualidade é uma educação, um ensino ou uma atividade desenvolvida dentro da escola que envolva tudo isso e venha a serviço do aluno, entendeu? Ele que dê conta daquilo que realmente precisa. É isso que eu acredito que seja qualidade. Então se ele escolheu para a vida dele que ele vai fazer tal coisa, que a gente consiga provê-los de conhecimento para aquilo que ele precisa. É isso que eu acredito que seja qualidade na educação (RE 12 – 06/2015).

No entanto, ainda que as percepções sobre qualidade educacional não se restrinjam ao engajamento de atitudes e ações da gestão em demonstrar a performatividade da escola gerenciada, há, no limiar tênue das políticas públicas instituídas pelo Estado, e na cobrança velada dos sistemas educacionais, em função principalmente da pressão exercida pelo PAR, o ajustamento dos processos educativos às lógicas da produtividade, eficiência e competitividade, característicos das políticas neoliberais.

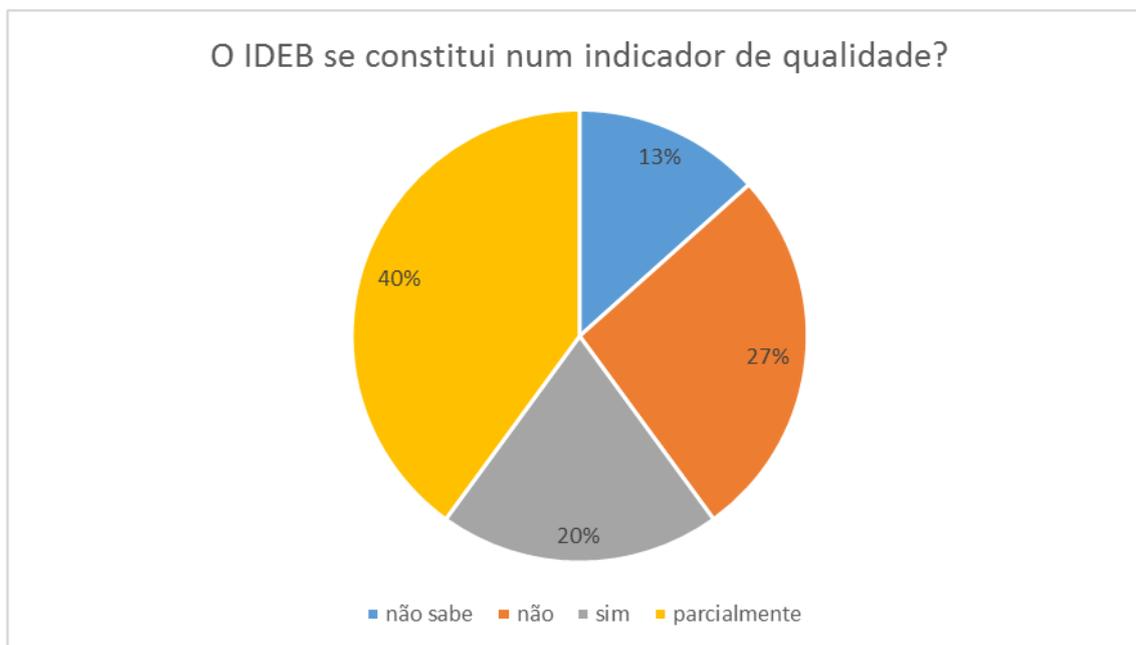
Logo, ao serem perguntados se o Ideb se constitui em um indicador da qualidade, seis dos entrevistados (40%) responderam que, parcialmente, o Ideb se constituía em um indicador de qualidade porque:

Acredito que o Ideb mensura de forma muito superficial a qualidade do ensino, porém, pode ser um indicador interessante para a reformulação de práticas e conteúdos. Ocorre que não se pode planejar tudo em função do Ideb, mas podem-se perceber as fragilidades a partir dele (RE 04).

Parcialmente, porque a Prova Brasil apresenta as competências trabalhadas ao longo do Ensino Fundamental, mas o formato das avaliações não contempla as particularidades de cada escola ou região e as dificuldades dos alunos, não respeitando a inclusão, além de ser extensa e cansativa (RE 14).

Ainda descrevendo as percepções que os gestores têm sobre o Ideb enquanto indicador de qualidade, a pesquisa demonstrou que quatro gestores não creditam o Ideb como indicador de qualidade (27%); três consideram que ele é, sim, um indicador de qualidade importante para a educação no país (20%) e dois gestores não souberam responder a essa pergunta (13%). A Figura 11 expressa o resultado da questão apresentada aos gestores.

Figura 11 – Concepções dos gestores sobre o Ideb.



Nota: Elaborada pela própria pesquisadora.

Nas falas, foi possível perceber que os gestores não consideram o Ideb como referência para a qualidade porque o indicador não trabalha com as particularidades regionais e locais da escola.

Em termos gerais, os gestores acabam inseridos nos processos de performatividade pelo empenho que praticam para atender aos novos imperativos da competitividade, bem como as metas estabelecidas pela política educacional mais ampla (nível macro) (BALL, 2005).

Esses mecanismos demandam controle de resultados e conseqüentemente melhoria dos indicadores compilados no Ideb, bem como o acompanhamento e a intervenção da gestão escolar visando à performatividade descrita por Ball (2001; 2002; 2005) para o alcance das metas estabelecidas pelo índice.

No decorrer das entrevistas, foi possível perceber que o Ideb é utilizado, pela gestão, principalmente para aumentar as notas do próprio índice. Nesse sentido, há uma reflexão sobre os resultados e a partir disso empreendem-se ações de melhoria da qualidade dos processos educativos, o que impacta em melhoria da nota do Ideb. Também foi possível perceber, ainda que de forma bastante velada, que o Ideb imprime uma pressão, não tanto no sistema, mas na gestão das escolas. Os gestores sentem-se responsáveis pela nota do Ideb, por isso as ações de melhoria dos processos e da nota.

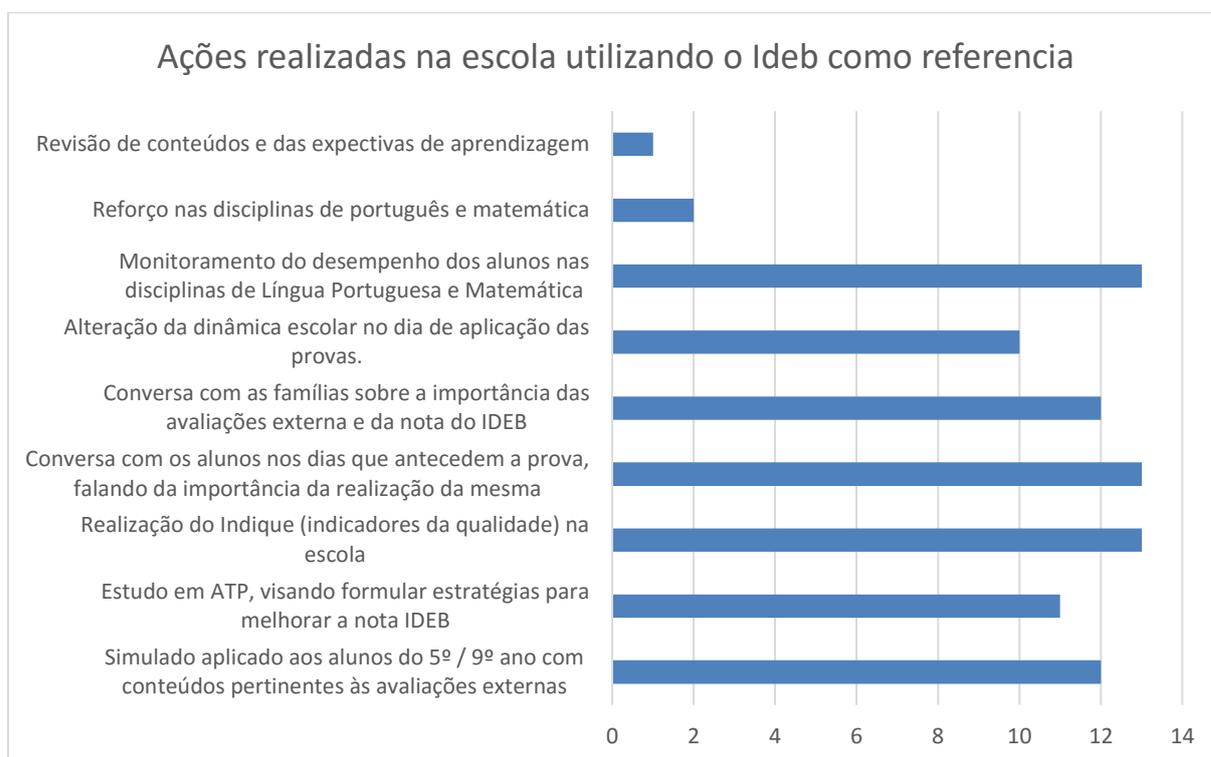
Nesse ponto, é possível perceber o processo de regulação da educação por meio do Ideb e os mecanismos engendrados no interior das escolas que formam a microregulação local (Barroso, 2006). Portanto, a prática da gestão escolar concretiza as políticas públicas educacionais que, *a priori*, foram sugeridas por organismos multilaterais, reorganizadas a partir da reforma do Estado, e legitimadas pelas políticas públicas educacionais e consubstanciada nos documentos oficiais, como o PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Dentre as ações implementadas pela gestão escolar, tendo como subsídio o resultado do Ideb, destaca-se o monitoramento e o controle do desempenho dos alunos, principalmente nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática; a elaboração de simulados; o estudo em momentos de ATP com o objetivo de formular estratégias para melhorar os processos educativos e, conseqüentemente, o Ideb. A Figura 12 demonstra as ações realizadas nas escolas.

A fala dos gestores durante as entrevistas foi convergente no que se refere às propostas de monitoramento do desempenho estudantil nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Essa ação, desempenhada principalmente pelos docentes, tem, nos simulados organizados pela escola, sua principal ferramenta de acompanhamento e controle.

A figura 12 demonstra as ações realizadas pela gestão escolar tendo o Ideb como principal articulador de tais ações.

Figura 12 – Ações realizadas pela gestão escolar utilizando o Ideb.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora (2015).

Um dos objetivos deste trabalho é analisar a trajetória de ações empreendidas pela gestão entre os anos de 2007 e 2013 para atender as metas estabelecidas pelo Ideb. Ao realizar um movimento de comparação entre a meta instituída pelo MEC/Inep, consubstanciada no Ideb e o desempenho real alcançado pelas escolas, será preciso apresentar os dados em formato de gráficos demonstrando a variação entre a projeção sugerida e o desempenho alcançado. Para tanto, a partir da próxima seção, os resultados seguirão uma definição mais específica, ao serem considerados os contextos de prática de cada uma das unidades escolares investigadas.

### **4.3.1 As traduções no contexto da prática da gestão escolar**

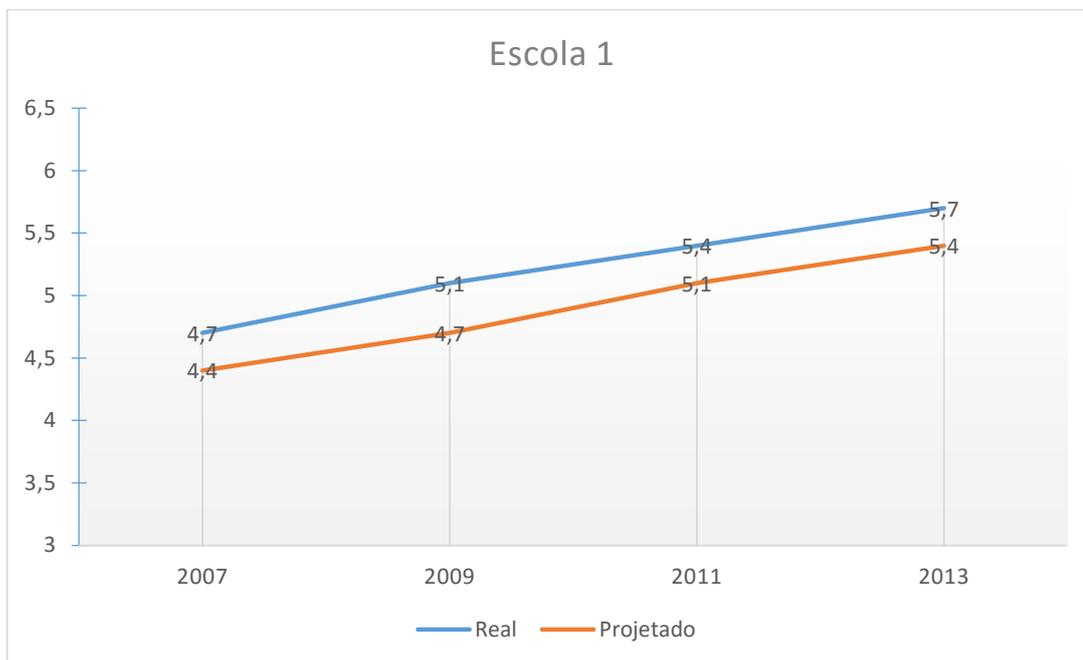
Dentre as políticas e ações implementadas pela gestão escolar, tendo o Ideb como referência, estão as estratégias que objetivam melhorar a própria nota do índice. Nesse sentido, as entrevistas revelaram que os dados divulgados, bem como as reflexões realizadas no contexto da prática, aliada a pressão exercida da sociedade civil e dos demais entes federados para aumento do Ideb, permeiam estratégias que vão desde a aplicação de avaliações nos moldes da Prova Brasil, como os simulados, até o estudo dos descritores da Aneb e Anresc.

Cabe destacar que nos anos em que as avaliações externas (Aneb e Anresc) são aplicadas, as secretarias estaduais e municipais de educação e as escolas públicas de Ensino Fundamental recebem os cadernos com as matrizes de referência, com os temas, tópicos e descritores dos testes.

Os cadernos trazem ainda informações aos gestores e docentes sobre os pressupostos teóricos que embasam a avaliação, os descritores e uma grande quantidade de exemplos de questões envolvendo o estudo da Língua Portuguesa e Matemática. É a partir desses descritores que são elaborados os simulados nas escolas investigadas.

A Figura 13 demonstra o Ideb observado na primeira escola investigada, bem como a projeção sugerida pelo MEC/Inep.

Figura 13 – Ideb observado e projetado da Escola 1.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

Na primeira escola investigada (escola 1), os alunos são oriundos de uma classe social baixa, sendo os pais, na sua maioria, assalariados ou autônomos com um padrão de vida simples. Recebem o material escolar e uniforme fornecidos pela prefeitura municipal de Bauru para desenvolverem as atividades propostas. Muitas famílias recebem a bolsa família. Está localizada na região leste da cidade e a comunidade possui postos de saúde, unidade de pronto atendimento médico, bares, igrejas, mercados e praças. A escola atende, segundo os dados do censo escolar 2014, 335 alunos matriculados no primeiro ciclo de ensino fundamental. Num dos bairros próximo à escola está localizada a “legião da boa vontade” – que atende os estudantes mais carentes no horário contrário ao da escola, oferecendo atividades esportivas, educativas e sociais. Também existe o Projeto de Educação (PET para o Trabalho), que atende alguns alunos também no contra turno. São oferecidas várias atividades desde natação, judô, até alimentação e banho.

Nesta escola, o Ideb observado alcançou médias superiores daquelas projetadas pelo índice. Segundo a gestora entrevistada, as propostas desenvolvidas na escola a aplicação de avaliações pedagógicas, desenvolvidas, principalmente para os quintos e nonos anos, nos moldes da avaliação externa. A fala da gestora também demonstrou que essa proposta foi colocada em ação, principalmente em função dos

indicadores. O impacto da proposta foi positivo, uma vez que ajudou os alunos na execução das provas, inclusive para o preenchimento do gabarito. Cabe destacar que a gestora se sente responsável pelas notas do Ideb.

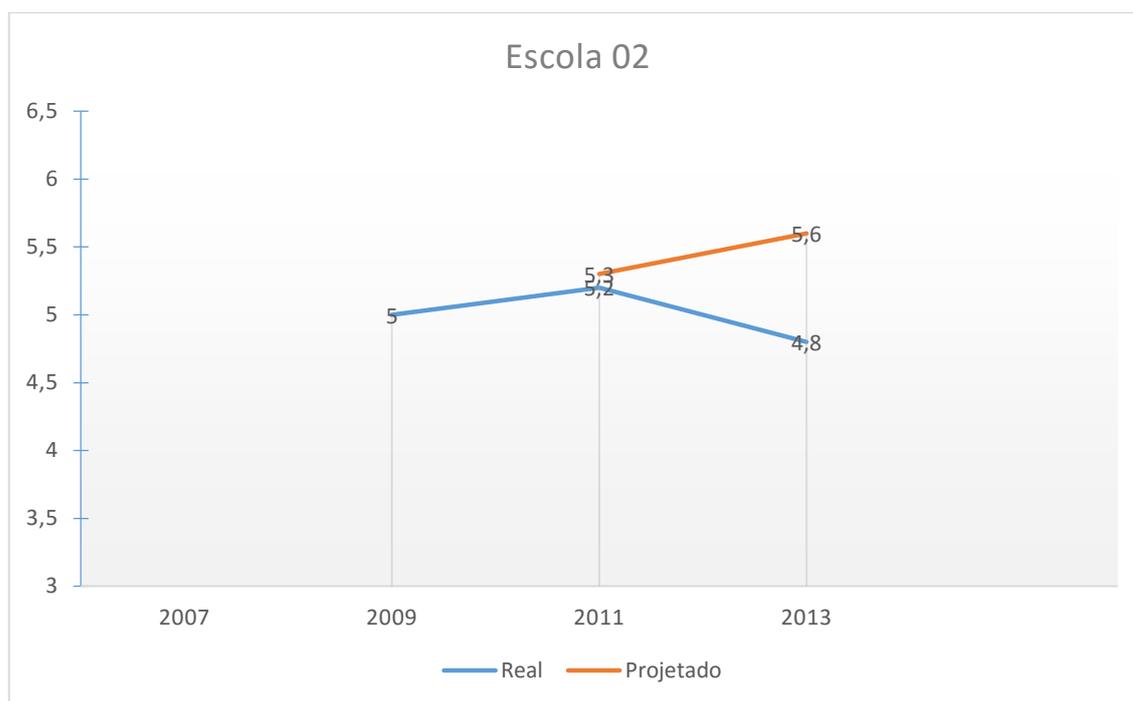
As entrevistas indicam que as gestoras se comprometem com o Ideb porque se sentem responsáveis pela nota e porque isso impacta na visibilidade da instituição, no que se refere à qualidade de ensino. Isto reforça as afirmações de Ball (2002) sobre o papel do gestor e da sua responsabilidade. Segundo o autor, os gestores não podem ser responsabilizados pelos resultados alcançados se não tiverem autoridade suficiente para tomar decisões e gerir a escola para a produção de tais resultados.

A verbalização da gestora que administra a segunda escola investigada também evidencia essa responsabilização, segundo ela: “Sim, independentemente se a gente quer ou não, nós estamos sendo avaliados, então a gente é responsável” (RE 02).

A gestora da segunda escola ainda revelou que nem sempre as ações instituídas na escola têm o Ideb como subsídio, no entanto, as propostas de ação para melhoria da qualidade que se pautaram pelo Ideb objetivaram melhorar a nota do índice. Para isso foi realizada a elaboração de uma prova com os descritores da Prova Brasil, contendo dez questões de Língua Portuguesa e dez questões de Matemática. Depois da aplicação, foi elaborada uma planilha para verificar quais os pontos de maior dificuldade apresentados pelos alunos e, a partir disso, trabalhar de forma mais focada essas questões. Essa ação propiciou um parâmetro para a avaliação externa oficial.

A segunda escola investigada está localizada na região oeste da cidade, e atende cerca de 20 bairros próximos e adjacentes, para uma população cujo perfil socioeconômico caracteriza-se por comerciantes, funcionários públicos, trabalhadores da construção civil, diaristas e economia informal. O bairro possui energia elétrica e infraestrutura de abastecimento de água e esgoto. As residências são de alvenaria, existindo alguns estabelecimentos comerciais como bares, vendas, igrejas, supermercados, farmácias que suprem as necessidades de serviços básicos. Não há áreas públicas de lazer, denotando falta de espaços culturais, esportivos e de convívio social onde ocorram possíveis trocas de experiências. Como a escola foi inaugurada em 2008, não há resultados anteriores a este período. As matrículas contabilizaram, segundo o censo escolar, 572 matrículas para as séries iniciais do ensino fundamental. A figura 14 demonstra o Ideb observado e projetado para a Escola 2.

Figura 14 – Ideb observado e projetado da Escola 2.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

A gestora da escola 2 afirma que o Ideb oferece um parâmetro de trabalho significativo, principalmente para as reflexões pedagógicas no que se refere aos conteúdos pertinentes às áreas de Língua Portuguesa e Matemática. No entanto, o entendimento é de que o Ideb não é um indicador de qualidade, havendo muitos outros atributos significativos na escola que não estão contemplados pelo índice de desenvolvimento da educação básica.

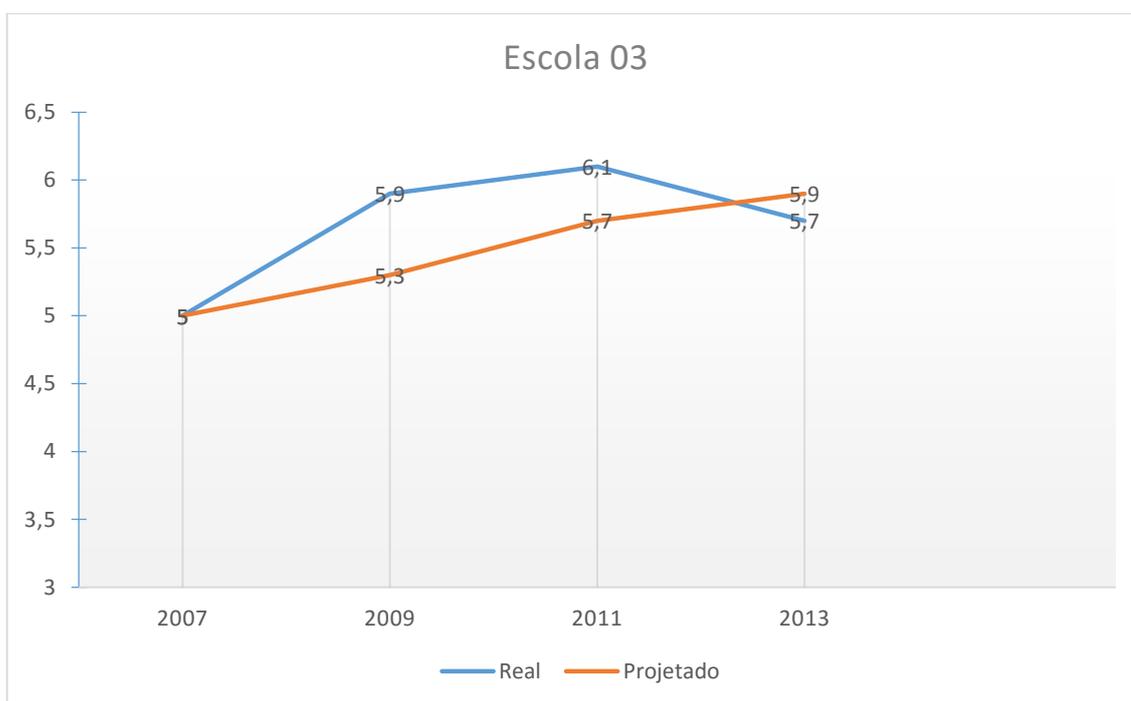
A terceira escola investigada foi criada em agosto de 1985, ministra ensino fundamental com 9 anos e educação de Jovens e Adultos (EJA) presencial, referente aos quatro últimos anos do ensino fundamental. No primeiro ciclo do ensino fundamental, estão matriculados 378 alunos. Já no segundo ciclo, as matrículas contabilizam 400 alunos do 6º ao 9º ano. A unidade escolar atende uma clientela bastante diversificada, predominando mais meninas do que meninos, sendo a maioria brancos, com baixo índice de negros e pardos. Quanto ao poder aquisitivo, prevalece a classe média, uma vez que a maioria das famílias atendidas, recebem de um a três salários mínimos. Está localizada na região norte da cidade, é uma escola disputada na região e adjacências pela inexistência de violência e pela boa qualidade do ensino. A comunidade é bastante variada, formada por funcionários públicos, profissionais liberais comerciais, domésticas, profissionais autônomos. A estrutura urbana

oferece água encanada, esgoto, calçamento, iluminação pública. O atendimento médico é feito por meio do posto de saúde localizado próximo à escola. Não há bancos próximos, apenas pequeno comércio, como padarias, bares, quitandas, lojas e pequenos mercados, dentro do perfil de poder aquisitivo da população local.

Nesta escola, algumas das ações implementadas foram a recuperação contínua, o reforço do 1.º ao 9.º anos e os simulados como mecanismo de melhorar a aprendizagem dos alunos e conseqüentemente, aumentar a nota do Ideb. As ações foram assertivas, segundo a gestora entrevistada, uma vez que houve progressos na aprendizagem dos alunos e conseqüentemente melhoria na nota do Ideb. A escola também se sente responsável, conforme demonstra o relato da gestora:

Em parte sim, com certeza. Mas temos também o comprometimento do aluno e da família. O Ideb impulsiona as ações na medida em que tomamos resoluções e atitudes para atingir a meta de desempenho do índice (RE 03).

Figura 15 – Ideb observado e projetado da Escola 3.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

A gestora da quarta escola (escola 4) investigada organizou um projeto de cinco anos, que foi discutido com os docentes da escola, sob a perspectiva de não haver redundância de conteúdo. O simulado também foi a estratégia utilizada para o Ideb na escola. Essa escola implementou a recuperação contínua, o reforço do 1.º ao 9.º

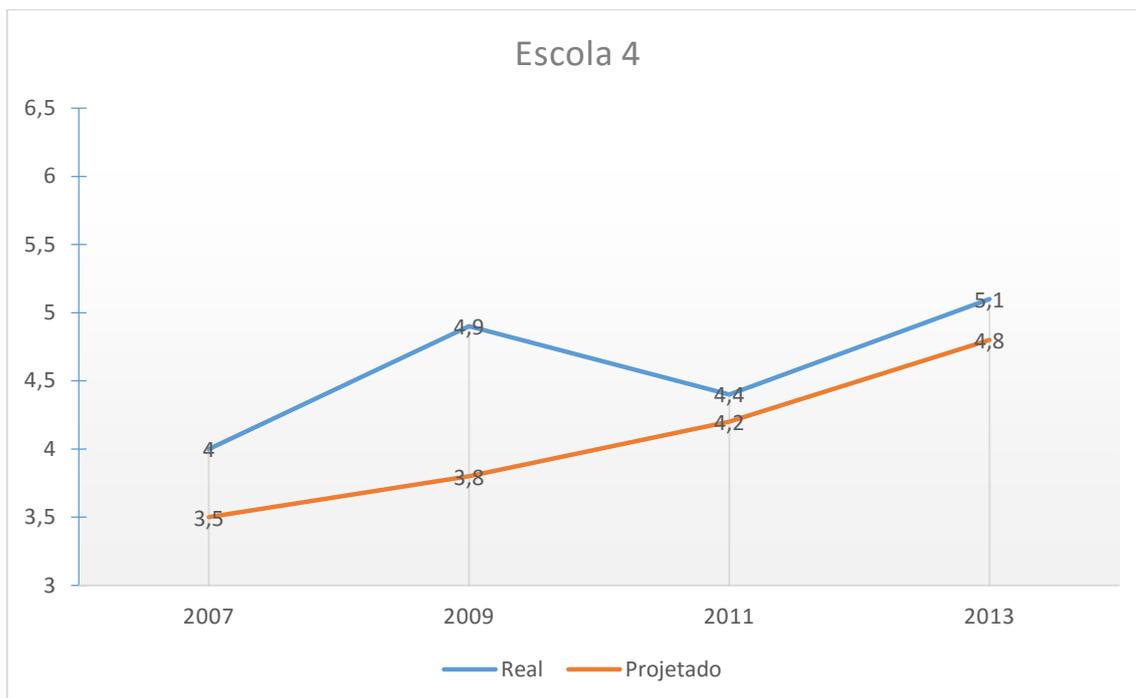
anos e os simulados como forma de aumentar a nota do Ideb. As ações foram assertivas, melhorando os processos de ensino e aprendizagem da escola e, conseqüentemente, o índice. A escola se sente responsável pelo índice e as ações implantadas foram consequência da nota do Ideb e da pressão por melhores notas no indicador.

Quanto ao impacto das ações, a gestora indicou que:

Somado a diferentes experimentações para garantir frequência nas aulas de reforço, nosso projeto resultou em alfabetização de número maior de alunos, aquisição de habilidades de forma crescente pelos alunos e nota um pouco melhor no Ideb (RE 04).

Esta escola atende alunos provenientes de bairros periféricos e carentes da região leste da cidade, cujo estudantes são oriundos de uma classe social baixa, sendo os pais na sua maioria assalariados e com um padrão de vida simples, havendo também familiares com empregos informais como pedreiros, diaristas, pintores. No bairro também existem dois projetos sociais que atendem as crianças no contraturno escolar com atividades esportivas, culturais, e de geração de renda. Nesta escola estão matriculados 492 alunos, distribuídos nas salas de 1º ao 5º ano, segundo dados do censo escolar de 2014.

Figura 16 – Ideb observado e projetado da Escola 4.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

Ao observar a figura da Escola 4, pode-se afirmar que as ações implementadas estão alcançando um resultado significativo, uma vez que o Ideb observado está em média 5 pontos a mais do que o que fora estabelecido pelo MEC. No entanto, a gestora destaca que o Ideb não é um indicador fidedigno de resultados, uma vez que índice

[...] mensura de forma muito superficial a qualidade do ensino, porém pode ser um indicador interessante para reformulação de práticas e conteúdos. Ocorre que, não se pode planejar tudo em função do Ideb, mas pode-se perceber as fragilidades a partir dele. (RE04)

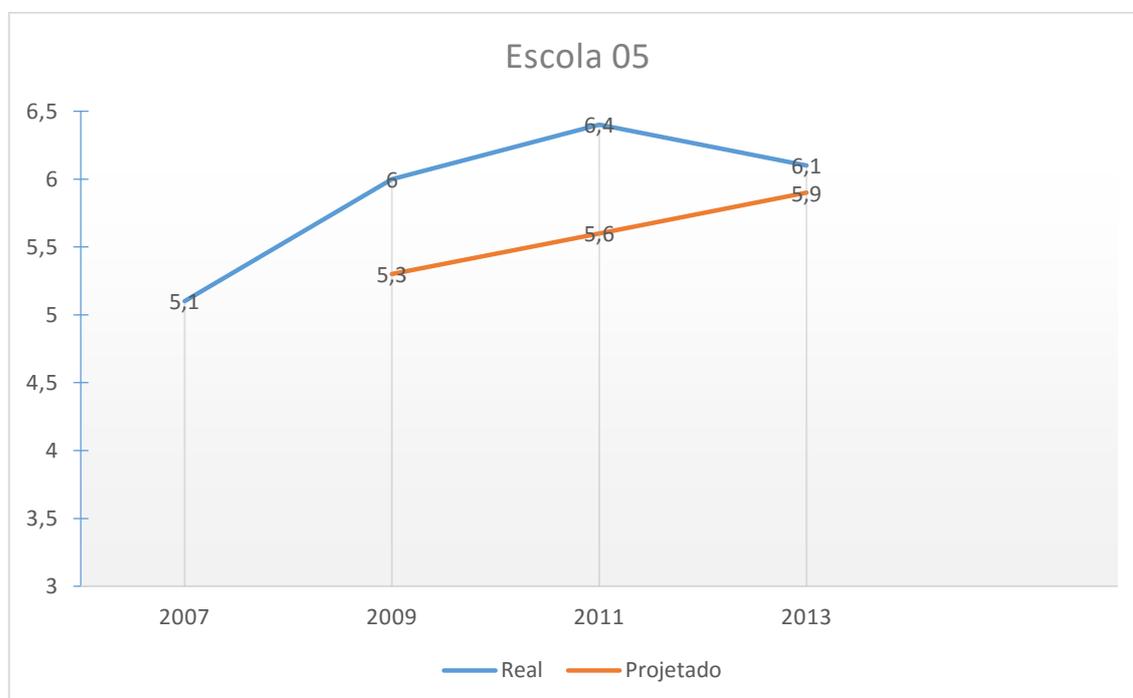
A quinta escola também tomou os simulados como estratégia de ação para melhoria dos indicadores. Além disso, realizou estudos em ATP visando formular estratégias para a melhoria na aprendizagem dos alunos. Segundo a gestora, essas ações não partiram do resultado do Ideb, uma vez que a escola prima pela qualidade dos processos pedagógicos e tais ações sempre foram implantadas.

Quando perguntada se as ações tiveram um impacto positivo, no sentido de contribuir para a qualidade e para a nota do Ideb, a gestora respondeu que essas ações foram assertivas e que também houve um trabalho maior de integração da família com a escola. Esse fator talvez explique também a elevação da nota do índice,

conforme demonstra a Figura 17. Cabe ainda destacar que a responsabilização, no entender da gestora investigada, compete 50% para a escola e 50% para a família do aluno.

A quinta escola é considerada, segundo plano de gestão observado, uma escola que atende bem a comunidade local, devido a sua localização privilegiada e de fácil acesso. Atende também a região leste do município, e o número de matrículas em 2014 foi em torno de 522 para as series iniciais do ensino fundamental, de acordo com o censo escolar do mesmo ano. A comunidade é bastante diversificada e marcada pela heterogeneidade quanto à formação escolar dos pais e responsáveis, à renda familiar, e quanto ao acesso a bens e serviços. A economia na região é baseada no comércio. Verifica-se a presença de mercado, farmácia, praça, padaria, posto de gasolina, igrejas de diferentes credos e pequenas lojas de materiais diversos. Denota-se a falta de espaços culturais e de convívio social, especialmente familiar, onde ocorram momentos de lazer e trocas de experiências. Devido a isto, a comunidade escolar é ativa e participativa em eventos sociais promovidos pela escola.

Figura 17 – Ideb observado e projetado da Escola 5.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

A sexta escola investigada procurou fazer uma análise das expectativas de aprendizagem, assim como a revisão dos conteúdos e metodologias de ensino, com

aplicação de simulados com exercícios semelhantes aos da Prova Brasil, inclusive ensinando os alunos a preencherem gabaritos.

As ações implantadas foram consequência direta da nota do Ideb tendo em vista que o índice não alcançou a meta estabelecida. Todavia, segundo a gestora “Em termos de resultados do Ideb, o impacto não foi positivo, dado que nosso índice baixou. Entretanto, dentro da escola, sentimos avanços de nossos alunos” (RE 06).

Cabe destacar outra fala da mesma gestora a respeito da responsabilização da escola sobre os resultados pedagógicos e do Ideb:

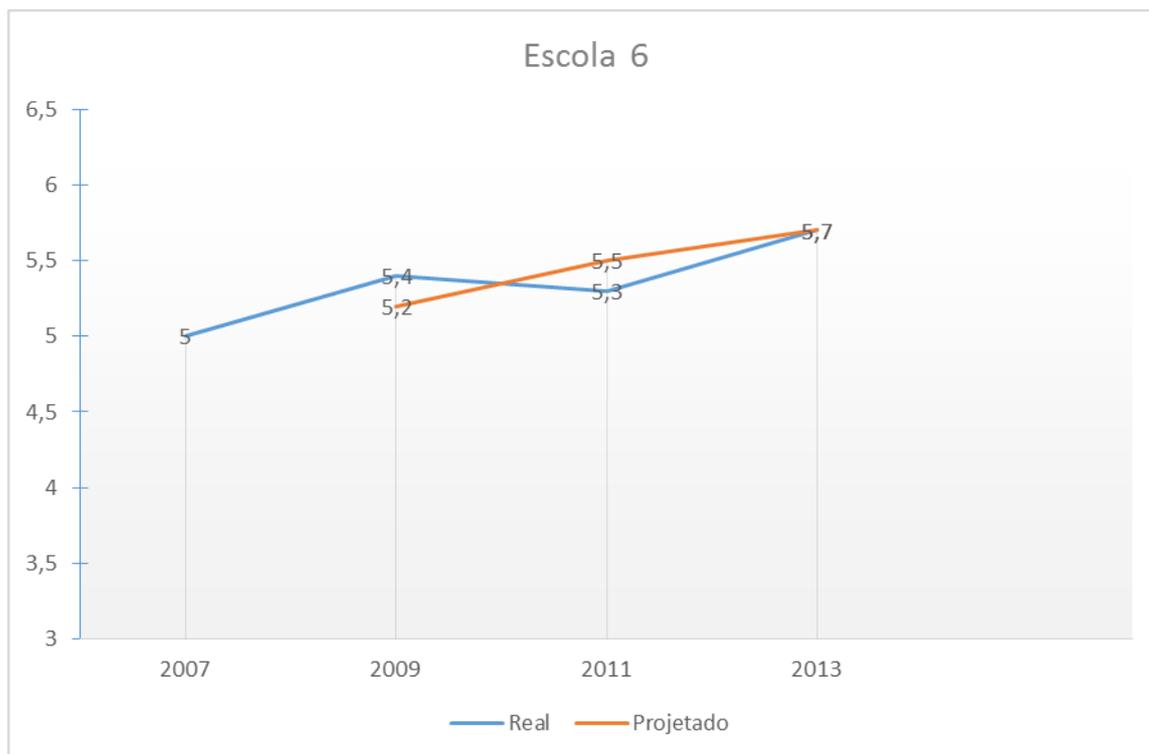
Sim, a escola se sente responsável e, enquanto grupo, a equipe busca tomar medidas para que o Ideb seja elevado. Entretanto, nós o concebemos como o resultado de um processo, um trabalho desenvolvido nos cinco anos do Ensino Fundamental. Assim, buscamos como foco principal elevar a qualidade do nosso ensino, o que pode ou não elevar o Ideb, devido a várias implicações (RE 06).

A escola está localizada na região noroeste, num bairro periférico, distante cerca de 7 km do centro da cidade. O bairro foi inaugurado em 1996, como parte de um programa de desfavelamento da cidade de Bauru. Sua construção ocorreu em regime de mutirão para atender as famílias de baixa renda que moravam em áreas de risco na cidade.

Uma vez instalados no bairro inacabado e sem infraestrutura, os moradores enfrentaram problemas com a marginalidade e a criminalidade. Com o passar dos anos, o bairro foi se desenvolvendo. Escolas de educação infantil e de ensino fundamental, creches e projetos sociais foram sendo inaugurados e gradativamente as ruas foram sendo asfaltadas. Linhas de ônibus do transporte coletivo, praça central, minimercado, padaria e bares passaram a fazer parte do cenário local. A região possui problemas de ordem social ligados ao consumo e tráfico de drogas, e problemas ligados à violência. De modo geral os moradores constituem-se de famílias menos favorecidas economicamente, e com baixo índice de escolaridade. Residem em habitações com pouco, ou nenhum conforto, geralmente inacabadas de alvenaria ou em barracos de madeira. A estrutura urbana oferece à maioria das casas água encanada, energia elétrica, esgoto, iluminação pública e asfalto. O comércio no bairro é reduzido a bares, um minimercado e uma padaria.

A Figura a seguir apresenta os índices da sexta escola investigada.

Figura 18 – Ideb observado e projetado da Escola 6.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

Segundo dados do censo escolar de 2014, o número de matrículas para as series iniciais do ensino fundamental totalizou 570, distribuídos entre o 1º e o 5º ano. Entre os anos de 2009 e 2011, segundo diretora entrevistada, a meta do índice não foi alcançada por diversas dificuldades tais como: a mudança no quadro de professores devido ao processo de remoção, que culminou evidentemente num período de adaptação na escola; a falta de professores para substituição e também a falta de professores para trabalharem com a recuperação paralela, além das ausências dos alunos nas aulas. A escola contou com o apoio do PESF com o estudo dos descritores, aplicação de atividades baseadas na Prova Brasil e estudos diversos em ATP. Visando a melhoria da qualidade pedagógica e, assim, o aumento das notas do Ideb, a escola está realizando mudanças metodológicas como organização da prática pedagógica por meio do quadro de rotina, troca de experiências e planejamento em grupo no ATP, estudo constante do Currículo Comum, realização de simulados através da avaliação institucional para verificar e auxiliar mais ativamente os alunos em suas dificuldades, estudos sobre tipos textuais e trabalhos com os gêneros específicos para cada ano, a inserção do projeto de matemática e a intensificação do trabalho interdisciplinar e transversal.

Na sétima escola investigada (escola 7), as ações implantadas se materializaram em projetos de leitura para os alunos de 6.º ao 9.º anos; simulados; reforço escolar em Matemática e Língua Portuguesa e maior envolvimento dos pais na vida escolar de seus filhos.

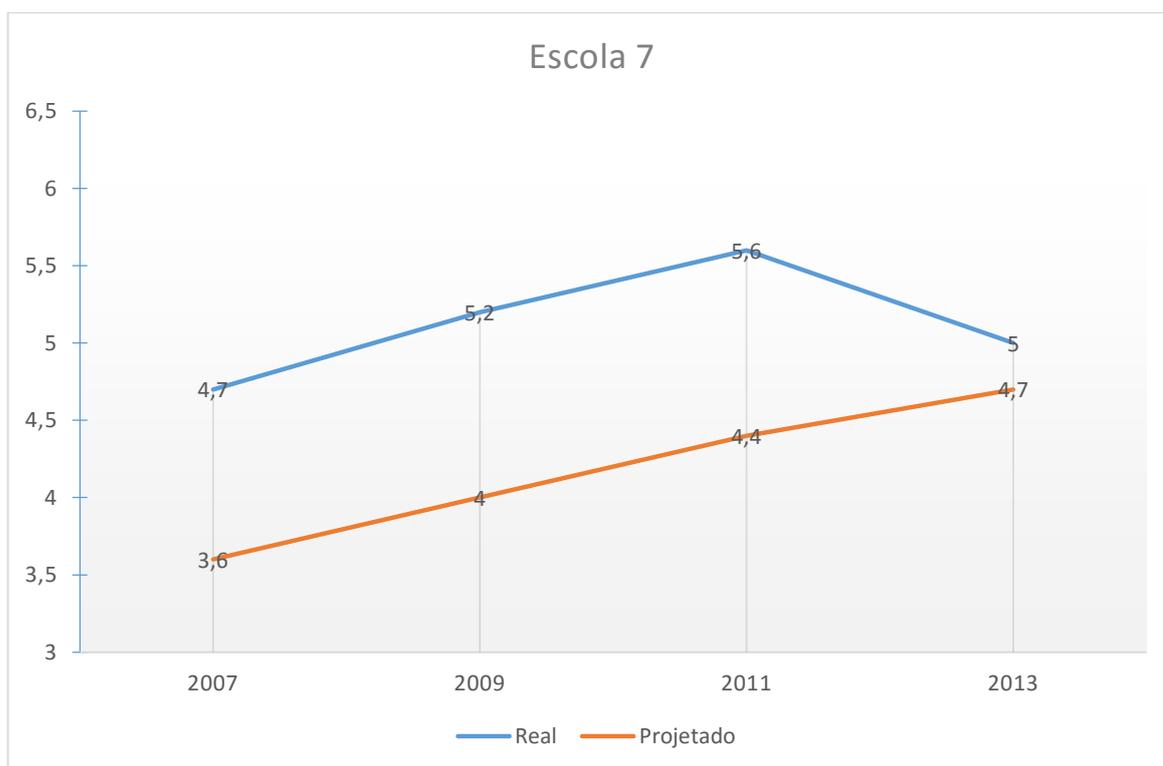
Na entrevista, ficou registrado que as ações foram pontuais para o alcance das metas estabelecidas pelo Ideb. No entanto, são medidas que tentam também resgatar a qualidade da escola em sua totalidade. Segundo a diretora, “uma coisa influencia outra” (RE 07).

No que se refere à responsabilidade da escola perante o Ideb, a gestora destaca que a instituição escola se sente responsável, pois “tem como objetivo fornecer à sua comunidade uma educação de qualidade” (RE 07).

Cabe destacar que, entre os anos de 2011 e 2013, houve decréscimo da nota, o que gerou maior cobrança por parte da Secretaria e da gestão para os possíveis elementos que geraram diminuição da nota observada de um ano para outro, embora em ambos, o Ideb observado tenha se mantido em média um ponto acima do que fora projetado pelo MEC.

A escola está localizada na região sul da cidade, sendo disputada na região e adjacências pela inexistência de violência e boa qualidade de ensino. Atende 292 alunos matriculados nas series iniciais e 259 nas series finais do ensino fundamental, de acordo com o censo escolar de 2014. A estrutura urbana oferece água encanada, usufrui de esgoto, calçamento, iluminação, assim como eletricidade. O atendimento médico à região é feito no Posto de Saúde localizado próximo da escola. Não há bancos próximos, apenas pequeno comércio, feito de algumas padarias, botequins, quitandas, lojinhas e pequenos mercados, dentro do perfil de poder aquisitivo da população local. A seguir, a Figura representativa do Ideb da sétima escola investigada,

Figura 19 – Ideb observado e projetado da Escola 7.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

Na oitava escola investigada ainda estão presentes como ações pontuais como a estruturação de projetos envolvendo as disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa e os simulados nos moldes da Prova Brasil.

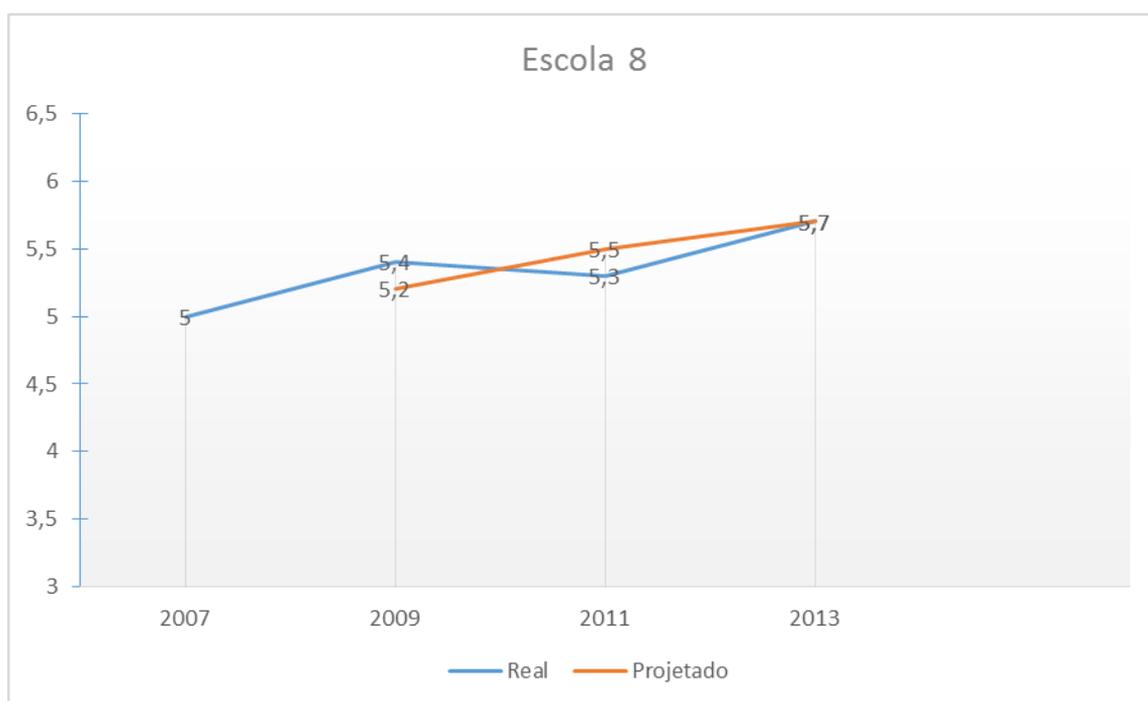
Cabe destacar que essa escola foi inaugurada em 2008 não sendo possível a análise da trajetória de ações desencadeadas entre os anos de 2007 e 2009. Em 2014 foram matriculados 477 estudantes nas séries iniciais do ensino fundamental.

Segundo a gestora, as ações foram implantadas tendo como pressuposto as notas do Ideb e sente que precisam melhorar cada vez mais o indicador, “não só para elevar a nota do Ideb, mas para que nossos alunos possam realmente aprender, participar e viver em uma sociedade” (RE 08).

A escola iniciou suas atividades no ano de 2008, está situada na região norte da cidade e atende dezessete turmas distribuídas entre o primeiro e o quinto ano do ensino fundamental, segundo plano de gestão da unidade escolar. A comunidade é participativa, mantém interesse pelo processo educacional. Os alunos são oriundos de uma classe social baixa, os pais são assalariados: funcionários públicos, profissionais liberais, entre outros. O número médio de filhos em cada família está em torno de quatro a cinco. Na comunidade escolar 81% dos pais possuem casa própria,

14% pagam aluguel e 1% moram com familiares. A comunidade escolar apresenta contrastes quanto à situação cultural, social e econômica, porque enquanto alguns alunos possuem boa estrutura sócio econômica e provem de famílias que suprem suas necessidades, cerca de 60% advêm de bairros localizados longe da escola, e que apresentam situação de carência tanto material, quanto cultural. A figura abaixo demonstra o Ideb da oitava escola investigada

Figura 20 – Ideb observado e projetado da Escola 8.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

A nona escola investigada atende 636 alunos matriculados nas series iniciais do ensino fundamental, de acordo com o censo de 2014. Está localizada num bairro periférico da região norte da cidade de Bauru e sua comunidade é formada por servidores públicos municipais, profissionais autônomos, comerciários, diaristas assim como profissionais informais. O número médio de filhos em cada família gira em torno de 4 a 5. Quanto às condições socioeconômicas e culturais, cabe destacar que a escola atende condições bastante diversas. Mesmo havendo condições desfavoráveis para algumas famílias, todos os alunos matriculados possuem os materiais necessários para frequentar as aulas.

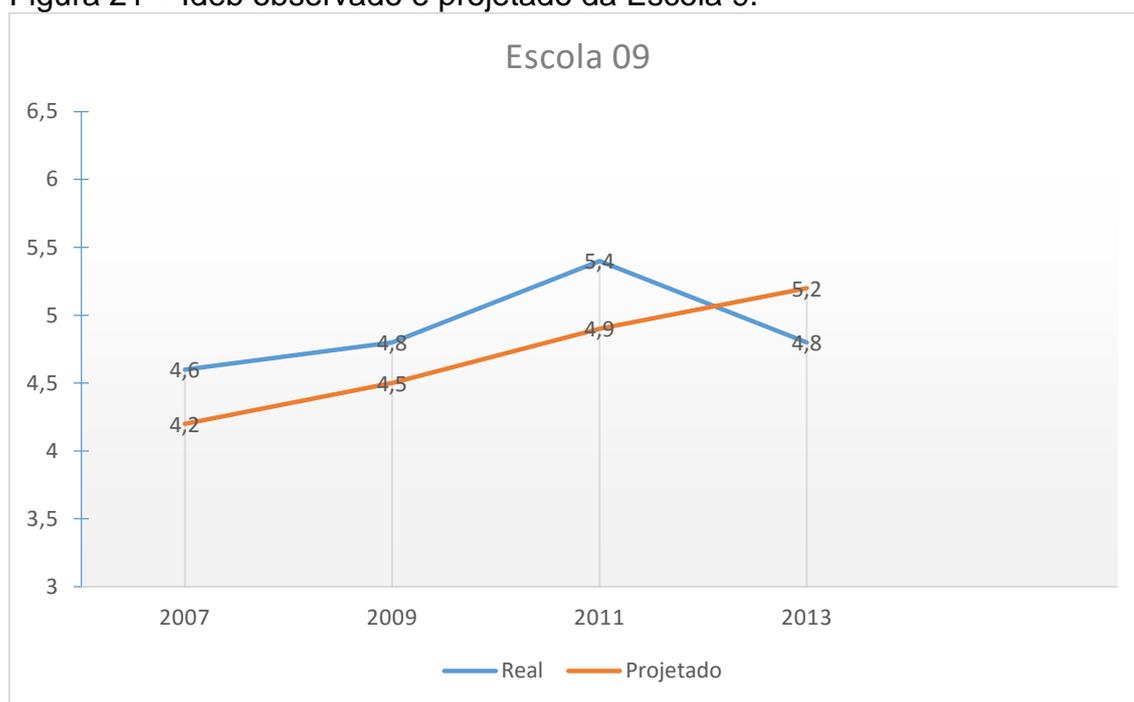
A escola 9 desenvolveu um trabalho contínuo com a assistente social da secretaria municipal de educação para contenção da evasão escolar e diminuição das

desistências nos atendimentos especializados. Também foi implantado o PESF e um acompanhamento pedagógico para o professor, com sugestões para que ele organize suas aulas e faça intervenções de acordo com as necessidades demonstradas pelos alunos. Outra ação verbalizada pela diretora da nona escola investigada foi o desenvolvimento de projetos envolvendo a escola e a família. Ainda segundo ela, tais ações fazem parte da proposta pedagógica da escola e não são um imperativo somente para aumentar o Ideb. Quanto à responsabilidade da escola perante o índice, a diretora respondeu que:

Não consideramos o Ideb um índice fidedigno, já que não leva em conta a realidade escolar, como evasão, rotatividade de professores, falta de professores para substituição, entre outros. Outro agravante é que os índices podem ser manipulados. Entretanto, não queremos com isso nos furtar de nossas responsabilidades e, independentemente do índice, sempre desenvolveremos nosso trabalho com responsabilidade e implementando ações pontuais para que nossos alunos se apropriem do saber (RE 09).

Ainda segundo a diretora, o desempenho dos alunos da escola está crescendo em termos pedagógicos. No entanto, esse fator não é determinante para a consolidação da nota do Ideb. Há ainda uma pressão muito grande da secretaria municipal de educação para o reajustamento de ações da gestão escolar, tendo em vista o baixo índice apresentado no ano de 2013, conforme demonstra a Figura 21.

Figura 21 – Ideb observado e projetado da Escola 9.



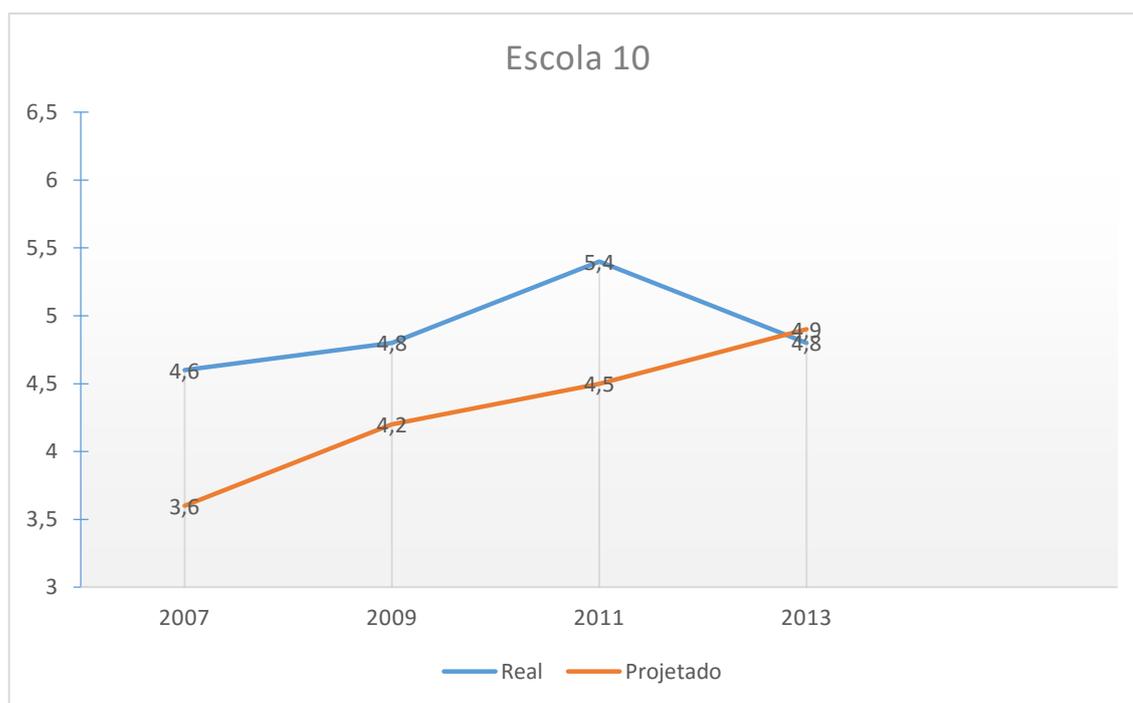
Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

Na décima escola investigada estão presentes como estratégias de ação da gestão escolar atividades de recuperação paralela, cursos de capacitação e qualificação de professores nos momentos da ATP, planejamento de ações e fortalecimento de conselhos escolares. As ações foram desencadeadas principalmente em função do Ideb, e também dos índices de repetência e baixo aproveitamento escolar. No entanto, tais ações, segundo a gestora, ainda foram pouco eficientes, em função, principalmente, da troca de gestão, o que, segundo ela, atrapalhou o desenvolvimento, bem como a continuidade das ações. A responsabilidade recai, segundo a diretora, em parte para a escola, em parte para a família, que não participa efetivamente na vida escolar dos alunos. Além disso, ela também aponta o baixo interesse dos alunos pelos estudos e próprio processo educativo como alguns dos itens responsáveis pelo resultado do Ideb.

A escola investigada está localizada na região norte da cidade de Bauru, atende 249 alunos matriculados nas séries iniciais e 233 matriculados nas séries finais do ensino fundamental, de acordo com o censo escolar. O perfil socioeconômico da comunidade, antes caracterizado pela economia informal, passa por um processo de ascensão social, com inserção no mercado de trabalho formal e abertura de negócio próprio. O bairro possui energia elétrica, infraestrutura de abastecimento de água e

esgoto e foi quase que totalmente asfaltado. As residências são mistas de alvenaria e madeira, existindo alguns estabelecimentos comerciais. A figura abaixo apresenta as notas de Ideb da décima escola investigada desde sua primeira edição em 2007 até o último ano de divulgação do Ideb, em 2013.

Figura 22 – Ideb observado e projetado da Escola 10.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

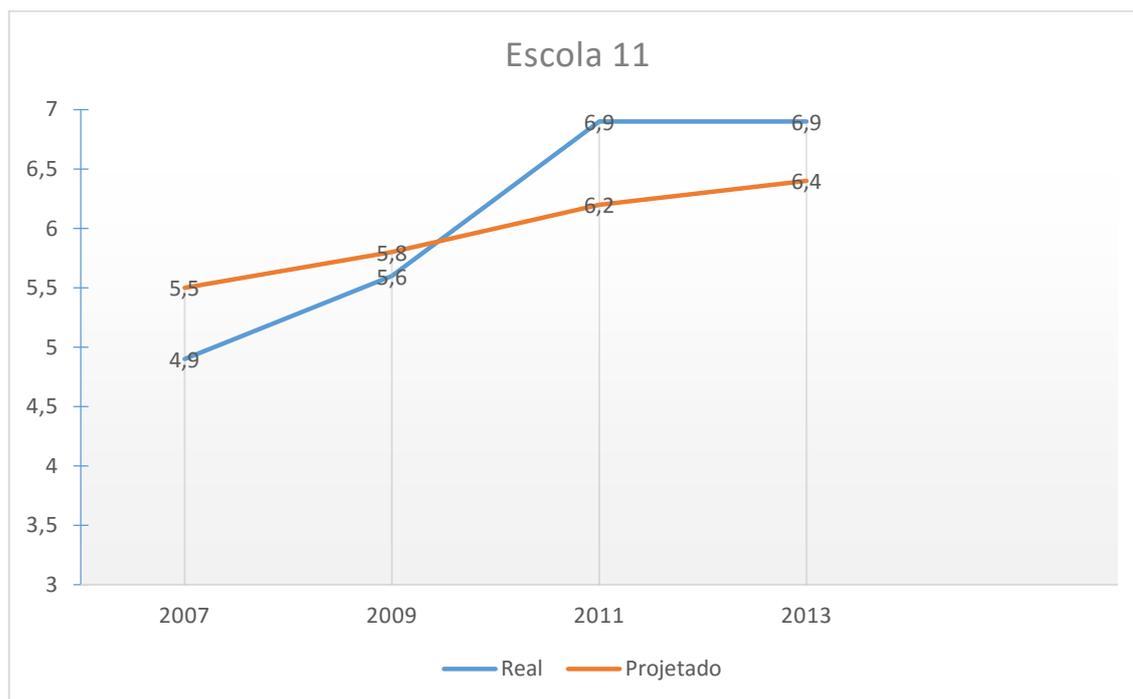
A décima primeira escola investigada no sistema municipal de ensino, está situada na área mais central da cidade e atende 260 alunos do 1º ao 5º ano e 363 do 6º ao 9º ano do ensino fundamental, de acordo com o censo escolar de 2014. Os pais ou tutores possuem condições financeiras suficientes para colaborar no processo de ensino e aprendizagem, porém residem, em sua maioria em bairros distantes da escola. O perfil socioeconômico da escola demonstra que os alunos possuem boas condições materiais, assim como uma boa estrutura familiar, o que lhes permite permanecer na escola, realizar os estudos e participar de atividades extracurriculares. A escola tem observado que os alunos apresentam excelentes resultados em exames oficiais e em concursos classificatórios, especialmente para o CTI e ETEC. O índice de evasão ou abandono é quase inexistente. A comunidade onde a escola está situada é contemplada com postos de saúde, supermercados, farmácias, padarias,

comércio de confecções, oficinas, papelaria e armarinho, açougue, lanchonete e restaurante.

O gestor da décima primeira escola investigada afirmou não ter feito qualquer ação ou implantando qualquer estratégia para o aumento do Ideb, embora isso tenha se consolidado, conforme demonstra a Figura 23. No entanto, quando perguntado se as ações foram assertivas, neutras ou erradas, o gestor respondeu que as ações assertivas que contribuíram para o Ideb foram mantidas.

A fala do gestor também indicou que a escola se sente responsável não só pela nota do Ideb, mas por todas as avaliações internas e externas, pois “essas avaliações servem de instrumento norteador para ações de melhoria” (RE 11). A seguir, a indicação gráfica da projeção estabelecida e da meta realmente alcançada pela décima primeira escola investigada.

Figura 23 – Ideb observado e projetado da Escola 11.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

A décima segunda escola está localizada na região leste, atende e segundo o censo de 2014, 548 alunos distribuídos nas turmas de 1º ao 5º ano do ensino fundamental. A comunidade é bastante participativa na escola e o bairro conta com diversos comércios como mercados, padarias e farmácias. Os alunos são oriundos

de uma classe social baixa, sendo os pais assalariados, funcionários públicos, profissionais liberais, entre outros.

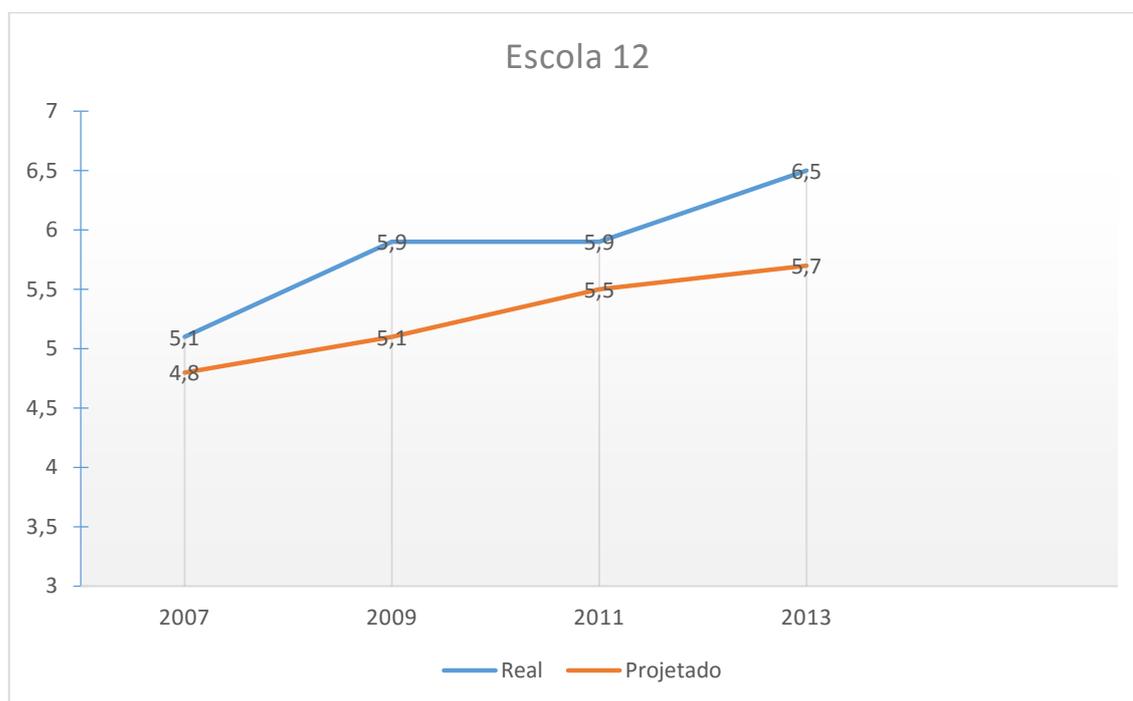
Dentre as ações efetivadas pela décima segunda escola investigada, estão: elaboração de um plano de ensino que contemplava mais a leitura e a produção de textos; aprofundamento nos estudos dos gêneros discursivos, com sequência didática e divisão por gêneros; jogos matemáticos para desenvolver o raciocínio; capacitação em serviço para professores em horário de ATP coletivo; envolvimento da comunidade em reuniões, eventos e nos colegiados; implantação do uso contínuo da biblioteca, com a participação das mães como voluntárias no atendimento aos alunos; assembleias escolares por classe, promovendo a participação do aluno no processo de aprendizagem e resolução de problemas; equipe coesa e sem rotatividade de professores.

Segundo a gestora entrevistada, essas ações tiveram no Ideb seu principal precursor. No entanto, segundo a verbalização da diretora escolar,

a escola se preocupou em avaliar o processo de ensino, independentemente dos índices divulgados. Mas os indicadores da avaliação da prova Brasil auxiliaram esse trabalho. O Indique, avaliação interna da escola, colaborou muito para nortear a implantação dessas ações. As outras avaliações externas, como Provinha Brasil e ANA, também estimularam os profissionais a buscarem nossas estratégias de ensino (RE 12).

Sobre os impactos das ações implementadas, a gestora considerou que obtiveram resultados positivos, como a melhoria da oralidade, da escrita e do repertório dos alunos. Além disso, houve maior integração dos planos de ensino entre os diferentes anos e a rotina semanal de leitura, a produção de texto e a sequência didática elevaram o nível de escrita dos alunos.

Figura 24 – Ideb observado e projetado da Escola 12.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

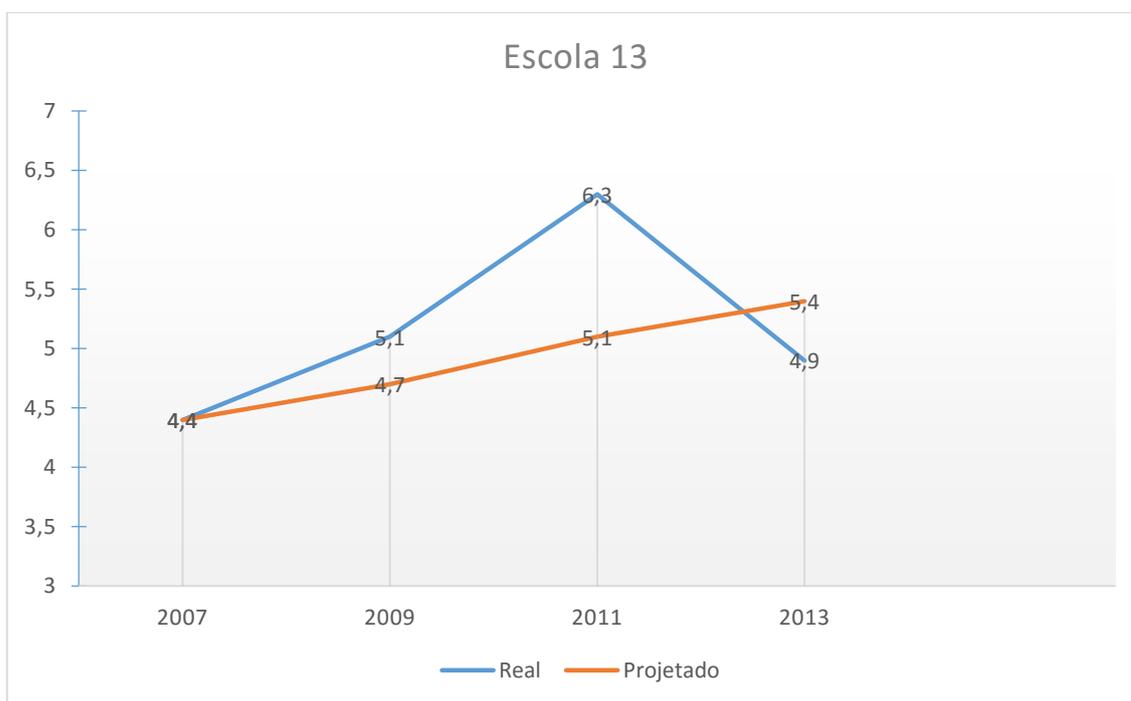
A décima terceira escola investigada está localizada num bairro periférico da cidade e atende alunos que apresentam carências sócias, educacionais e culturais, tendo em vista que são procedentes de uma camada social mais vulnerável economicamente. Os pais e familiares, em sua maioria são assalariados, mas também existem aqueles que trabalham em empregos informais. Segundo os dados do censo escolar de 2014, estão matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental 598 alunos.

O gestor da décima terceira escola investigada afirmou que não objetiva melhorias nos números do Ideb. Seu foco de trabalho está voltado à evolução e à qualificação de todos os alunos. Dessa forma, as ações implementadas pela escola têm como objetivo a melhoria do conhecimento e não apenas a quantificação do Ideb. Nesse sentido, a escola não se sente responsável pelo indicador. A Figura 25 apresenta os índices da referida escola.

Segundo o gestor, os indicadores mostram uma queda nos resultados do ano de 2013, que pode ser explicada devido aos entraves ocorridos durante a aplicação da prova por profissionais externos que acabou interferindo no desempenho dos alunos. A alta rotatividade de professores em consequência do processo de remoção também impactou de forma negativa no aprendizado dos alunos, sendo uma das

causas do baixo desempenho nas avaliações como a Prova Brasil. Com base nesses resultados. Ainda de acordo com o relato do gestor, é preciso motivar e aproximar mais a equipe estabelecendo uma relação de confiança, envolvimento, comprometimento de todos em atender as necessidades individuais dos alunos, promovendo um ensino e aprendizagem de qualidade. A figura 25 apresenta os números do Ideb da décima terceira escola investigada.

Figura 25 – Ideb observado e projetado da Escola 13.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

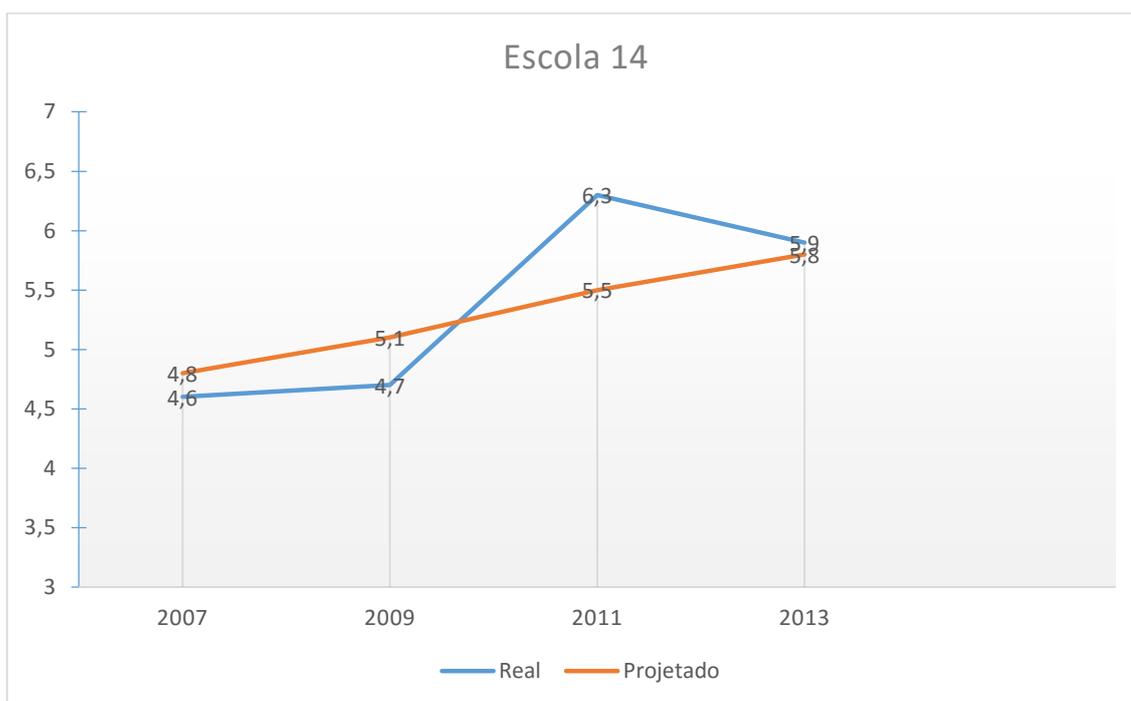
A décima quarta escola está localizada na região leste da cidade, em local bastante centralizado, próximo à avenida principal, cercada por casas, apartamentos, pontos comerciais, como mercados, padarias, quitandas, salões de cabeleireiros, centros comunitários e outras escolas. Atende, segundo dados do censo 2014, cerca de 423 alunos matriculados no primeiro ciclo do ensino fundamental.

Atende a demanda do bairro e do entorno e o público alvo atendido são famílias com poder aquisitivo em média entre 2 a 4 salários mínimos, algumas famílias possuem renda abaixo disso e várias delas recebem benefício do governo federal. As estruturas familiares variam muito; algumas crianças são criadas por avôs, tios e, em média, as famílias possuem de 3 a 4 filhos. Os pais provem de áreas do mercado de

trabalho como policial militar, serventes auxiliar da construção civil, empregadas domésticas, catadores de materiais recicláveis e donas de casa.

Esta escola implantou ações como o PESF, os simulados; o estudo e a análise dos descritores de Língua Portuguesa e Matemática; a recuperação paralela, com o objetivo de sanar as lacunas na aprendizagem dos estudantes e um olhar de acompanhamento do Ideb. Segundo a gestora, tais ações foram consequência da divulgação das notas do índice. No entanto, as ações implantadas vêm contribuindo para a melhoria da aprendizagem e a gestora entende como sendo assertivas. A Figura 26 apresenta os resultados projetados e observados na décima quarta escola investigada no sistema.

Figura 26 – Ideb observado e projetado da Escola 14.



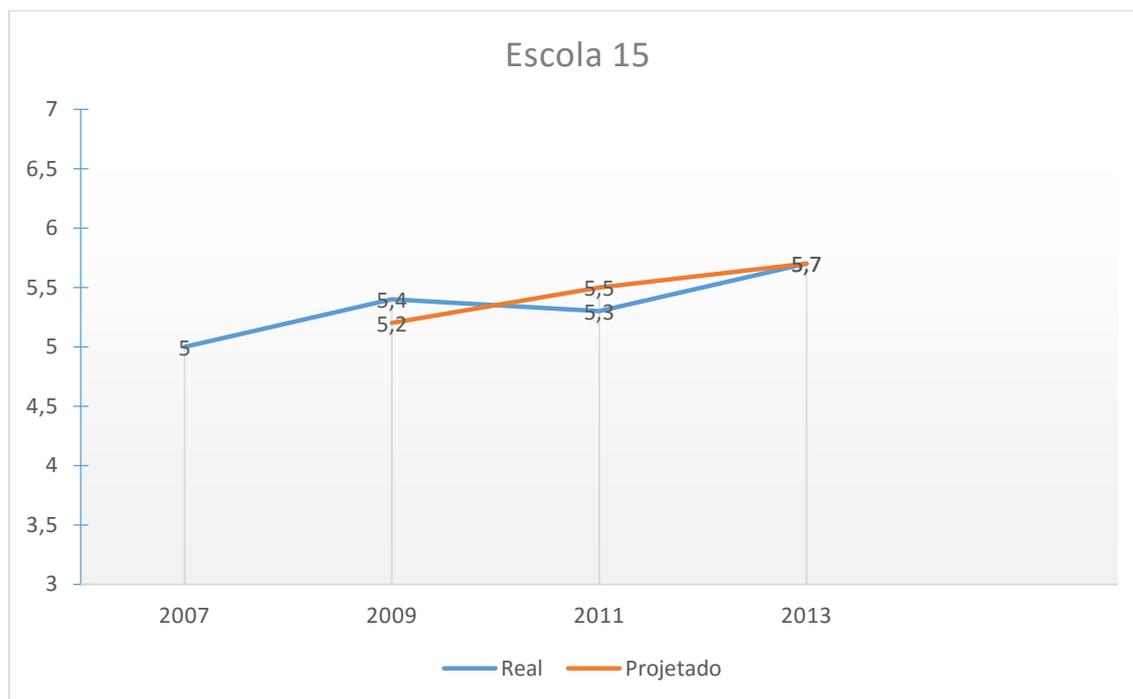
Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

Finalmente, a última escola investigada está localizada na região leste, num bairro periférico, mas com boa infraestrutura, uma vez que conta com mercados, padarias, lanchonete e farmácias. Atende 253 estudantes nas séries iniciais e 218 nas séries finais do ensino fundamental.

Nesta escola, o simulado também foi uma estratégia que teve o Ideb como principal articulador, além de um olhar diferenciado para a reprova.

Segundo a gestora, se o trabalho na escola é bem realizado, o Ideb é só um indicador de que se está no caminho certo. Portanto, as ações foram assertivas, pois partiram da preocupação com a aprendizagem do aluno, e não se pautaram somente pela nota do índice. A Figura 27 apresenta os indicadores projetados e observados da última escola investigada.

Figura 27 – Ideb observado e projetado da Escola 15.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do MEC/Inep (2015).

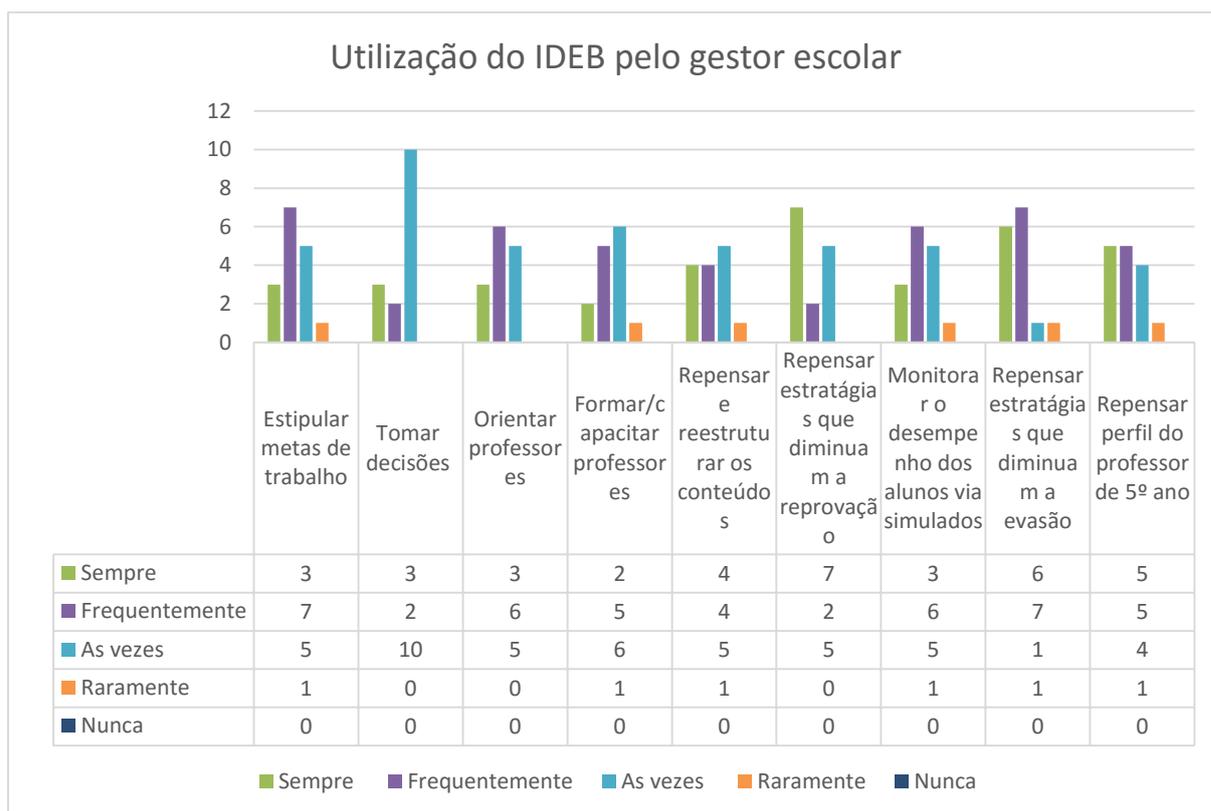
Mais uma vez reportamo-nos a Ball (2002), ao considerar a visibilidade do Ideb como um fluxo de performatividades. Neste sentido, utiliza-se do indicador para instituir ações no espaço da escola pública, para validar os processos educativos, legitimar a qualidade, via Ideb, e dar respostas à sociedade e aos pais sobre a educação ministradas nestes ambientes.

A questão não é a da possível certeza de se ser sempre visto, observado [...]. A questão é a incerteza e instabilidade de se ser julgado de diferentes maneiras, por diferentes meios, através de diferentes agentes e agências e a exigência de termos de mostrar desempenhos excelentes, ou pelo menos credíveis, coletiva ou individualmente, em momentos de revisão, avaliação/apreciação e inspeção (BALL, 2002, p. 10).

Ainda na opinião do autor, estas questões denotam uma insegurança ontológica que condensa proposições do tipo: estamos a fazer o suficiente?; estamos a fazer o que é certo?; como conseguiremos estar à altura?

A interpretação no contexto da prática de tais proposições, aliada a uma sucessão de números, indicadores de desempenho, comparações e competições permeiam as ações instituídas pelas escolas investigadas e resultam em performatividades válidas tanto para o processo ensino aprendizagem, quanto para o alcance das metas projetadas pelo índice de desenvolvimento da educação básica. O gráfico abaixo apresenta um consolidado da investigação realizada por meio da entrevista e evidencia as ações instituídas pela gestão escolar utilizando como ferramenta os resultados do Ideb.

Figura 28 – Utilização do Ideb pelos gestores.



Nota: Elaborada pela própria pesquisadora, com base nos resultados da investigação.

Cabe ainda destacar que as ações elencadas no gráfico são utilizadas de diferentes maneiras no contexto escolar, de acordo com as interpretações e as idiosincrasias dos gestores escolares. No entanto, não podemos nos furtar de registrar o embate constante demonstrado pelos gestores no jogo de poder entre o

que fora preconizado nos documentos oficiais como o Plano de Metas Todos pela Educação, e o Plano de Desenvolvimento da Educação e a própria ação dos gestores, coordenadores e professores do sistema municipal de ensino, principalmente no que se refere à responsabilização, mobilização social e prestação de contas.

Isto porque, ainda que as ações instituídas não se pautem única e exclusivamente pelo Ideb ou pelo resultado, essa é uma cobrança obrigatória em tempos de Estado regulador/avaliador.

Nesse sentido, o contexto da prática é produtivo, mas não pode ser entendido fora dos constrangimentos estabelecidos pelas relações de poder reestruturadas, redistribuídas e recriadas pela política. (LOPES; MACEDO, 2011, p. 261).

Também foi possível perceber que o Ideb é utilizado primordialmente para atender ao próprio Ideb no sentido dos resultados subsidiarem as estratégias e negociações, para o reajuste local das contingências da regulação nacional (BARROSO, 2006). Portanto, o Ideb como ferramenta da gestão escolar tem como principal objetivo a consecução ou o alcance das notas estabelecidas pelo próprio índice para os anos subsequentes.

#### **4.3.2 As traduções no contexto da prática de gestão do sistema municipal**

Para situar o debate sobre gestão educacional no contexto do sistema municipal e da gestão de escolas, apoiamo-nos em Oliveira (2010) ao considerar o processo de descentralização como estratégia administrativa das reformas implementadas pelo Estado na década de 1990, cujos princípios de flexibilização e desregulamentação da gestão pública subsidiaram a justificativa de busca de melhoria no atendimento de serviços públicos. De acordo com a autora, o processo de descentralização ocorrem sobretudo a partir das tentativas de municipalização da educação como forma de permitir aos cidadãos maior controle sobre a gestão das políticas públicas pela proximidade física, ocorridos no nível local ou municipal.

A Constituição de 1988 incorpora os ideais de gestão democrática do ensino público e aponta “novas formas de organização e administração da escola e dos sistemas” (OLIVEIRA, 2010, p. 131). Contudo, a descentralização da educação nas esferas administrativas, financeiras e pedagógicas não ocorre somente com a transferência de responsabilidades e competências dos governos centrais para os

locais, ou seja, da União para os estados e destes para o município. O processo de descentralização implica também o repasse de obrigações de órgãos dos sistemas diretamente para a escola. Dessa forma, imprime-se à gestão escolar uma maior racionalidade de ações, assim como um maior grau de responsabilidade em sua área de atuação.

Ainda segundo Oliveira (2010), os modelos forjados para a gestão da educação pública baseados na flexibilidade administrativa têm na desregulamentação de serviços e descentralização de recursos seus principais contributos, nos quais a escola é considerada núcleo do sistema e, para tanto busca a melhoria da qualidade entendida como “um objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos que poderá ser alcançada a partir de inovações incrementadas na organização e na gestão do trabalho na escola” (OLIVEIRA, 2010, p. 132), o que impactou em mudanças na organização do trabalho escolar e portanto, nas formas como o trabalho escolar é dividido, nas tarefas e competências, nas relações hierárquicas que refletem as relações de poder e impactou também mudanças na organização escolar tais como o currículo, as metodologias de ensino e a própria avaliação pedagógica ocorrida em sala de aula.

Também o novo Plano Nacional de Educação, lei 13.005/14, congruente à tendência descentralizadora, apresenta propostas de fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados e estabelece inclusive instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação, bem como a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação em cada instância federativa (BRANDÃO, 2014). Ressalta-se o aspecto valorativo do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb no novo Plano Nacional de Educação, como mecanismos capazes de orientar as políticas educacionais brasileiras, conforme afirma Brandão (2014):

Já o Art. 11º dessa mesma Lei determina que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica constitui-se na fonte principal de informação para a avaliação da qualidade da Educação Básica brasileira e para a orientação das políticas educacionais públicas desse nível de ensino, o qual produzirá indicadores de rendimento escolar dos alunos e indicadores de avaliação institucional (p. 14)

O Plano Nacional de Educação prevê metas e traça diretrizes para a educação nacional para um período de dez anos (2014-2024), incluindo no seu texto estratégias

específicas de efetivação de tais metas. O PNE tem como objetivo geral melhorar a qualidade da educação brasileira, bem como garantir sua oferta e universalização.

Percebemos portanto, que a gestão da educação situa-se num campo de disputa, negociações, responsabilização e processos de visibilidade de seus agentes, como forma de validar ou legitimar os processos educativos ocorridos no nível local.

Nessa mesma perspectiva, Lück (2012) argumenta que as atividades da gestão educacional estão diretamente ligadas às orientações e formulações gerais que dão materialidade à política educacional como o financiamento, a organização, o planejamento e a avaliação institucional enquanto as atividades da gestão escolar envolvem os profissionais dos estabelecimentos de ensino no que se refere primordialmente ao acompanhamento das atividades pedagógicas, à elaboração dos projetos político pedagógicos, ao envolvimento com a comunidade à aplicação financeira dos recursos. Ainda na opinião da autora, a gestão educacional e a gestão escolar se articulam, uma vez que não há gestão educacional sem escola e sem o trabalho que ocorre no interior desse ambiente.

A análise da gestão do sistema de ensino e da gestão escolar, pressupõe considerar as políticas públicas educacionais inerentes a cada um dos espaços de gestão e a relação mútua estabelecida entre elas. De acordo com Lück (2012, p. 43).

A gestão transforma as metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas. [...] as políticas, transformadas em práticas, materializam-se na gestão, cujo espaço é o das coisas que têm que ser feitas.

Nesses termos, cabe considerar nesta investigação o espaço de atuação da gestão do sistema e as apropriações realizadas, bem como as ações implementadas a partir da divulgação das notas do Ideb. Para tanto, a secretaria municipal de educação foi ouvida em entrevista realizada no mês de novembro de 2015. A secretária está em exercício há dez anos, possui doutorado em educação escolar e participou de todas as edições do Ideb no município.

Na entrevista foi possível perceber que a secretária não compactua com o conceito de qualidade associado diretamente ao resultado do Ideb. Segundo a secretária, a qualidade é um processo composto de três dimensões: técnica, humana e política. Segundo suas afirmações:

A gente tem que trabalhar com 3 dimensões na questão educacional: a questão técnica, que é a competência do professor para trabalhar os conteúdos na sala de aula, a didática dele, a metodologia, então a

gente considera esta a questão técnica. A questão humana, de formação humana. Não adianta falar que a escola não é responsável por formação de valores, os valores universais, nós somos, faz parte do nosso trabalho, eu escutei na televisão um apresentador falar que isso é obrigação da família. É obrigação da família, mas também é compromisso da escola trabalhar com a questão humana (direitos humanos, formação dos conceitos universais) e o compromisso político. No político, não estou falando de política partidária, estou falando de com quem eu estou afinada, com quem eu tenho que me comprometer então o meu compromisso é com a sociedade, o meu compromisso é com aquela comunidade, o meu compromisso é com a família e com os alunos. É para eles que eu faço o meu trabalho. Então eu levo sempre em consideração essas três dimensões humanista, técnica e a política. Então quando você faz isso, você entende que a qualidade de ensino é consequência de um bom trabalho dessas 3.

Sobre a utilização do Ideb como instrumento da gestão do sistema municipal, a secretária afirmou que utiliza os resultados do Ideb para: 1) o planejamento escolar; 2) orientar o trabalho do professor; 3) melhorar o desempenho da escola; 4) o reconhecimento do trabalho do professor. Sobre o reconhecimento do trabalho do professor a secretaria explicou que:

Não é o objetivo principal, reconhecer o trabalho da escola. É ter um trabalho de qualidade, não que tenha que mostrar, que só o Ideb mostra a qualidade do trabalho na escola. Ele pode ser considerado, mas não é o objetivo primeiro. É um juízo de valor do Ideb, mas eu entendo que ele em si não vai me dizer se aquela é a melhor escola para eu matricular meu filho. Além do que a forma como aquela escola trabalha pode não ser a mais adequada para meu filho, como a televisão está insistindo: pergunte o Ideb, é propaganda política, tudo bem. Mas para muita gente isso se tornou indicador de qualidade. Tanto o Ideb como o Enem são mercado. No caso do Enem, são utilizados dados que são manipulados, uma vez que o resultado é calculado em cima da rede, e não da escola.

Na abordagem do ciclo de políticas (Bowe, Ball e Gold, 1992), o entendimento sobre a qualidade na educação e a utilização do Ideb, são codificados de maneiras complexas, pois possibilitam interpretações diferentes, incorporam desta forma significados que vão delineando os contextos de prática. Importa, portanto, compreender que a prática das políticas são investidas de valores locais e pessoais (MAINARDES; MARCONDES, 2009)

No que diz respeito ao questionamento sobre os resultados do Ideb e a tomada de decisão destinados à melhoria da qualidade no sistema de ensino, a secretária concorda parcialmente que os resultados do Ideb fornecem subsídios para a tomada

de decisões no sistema educacional de Bauru. A esse respeito, a entrevistada explica que:

Em algumas escolas nós temos problemas de relacionamento entre professor aluno, né, relacionamento entre o corpo docente, e as escolas tiveram um Ideb um pouco menor, não que fosse baixo, porque elas alcançaram inclusive a média que havia sido proposta pelo governo, mas foram detectadas (...) necessidades de uma intervenção na escola, e a UNESP a própria UNESP, é... faz um trabalho junto com a Anhanguera que se chama PESF, programa de educação sem fronteira e eles estão fazendo nas escolas que tem o Ideb um pouco mais baixo que as demais, só que aí não é um trabalho com o professor só, é um trabalho com a escola inteira, com o aluno, com o professor, com servidor de apoio, com o gestor, desde estudos de texto, discussão da linha filosófica que a gente utiliza, até questão de relacionamento, dinâmicas de relacionamento, quando percebem e trabalham com os servidores também a questão filosófica, histórica, pedagógica porque ele (o servidor) é um educador, que trabalha em escola, não importa, se fez curso de magistério, se fez pedagogia, se fez alguma licenciatura, ele tem que ser um educador por natureza porque ele vai lidar com essas crianças, ele tem que conhecer um pouco de psicologia da educação para saber naquela idade que ele trabalha, um inspetor de alunos, por exemplo, o cuidador de crianças, né jovens e adultos, ele tem que conhecer um pouco de psicologia da educação, um pouco de didática, um pouco de pedagogia, ele tem que saber lidar com esses alunos, entender as diferenças entre as idades para que ele possa fazer esse trabalho então o PESF é um trabalho que vai nesse sentido. Então é um trabalho diferenciado que a própria UNESP faz, mas nós não estamos utilizando o Ideb única e exclusivamente para melhoria da qualidade do processo ensino e aprendizagem, vai ter essa consequência como já teve.

Sobre a cobrança do Ideb, a entrevistada relatou que, após a divulgação os dados são analisados pontualmente pela secretaria de educação. A cobrança fica a cargo dos meios de comunicação, câmara municipal e prefeito. Como a entrevistada não acredita no Ideb como parâmetro fidedigno de qualidade para avaliar a escola como boa ou ruim, as ações não tem o Ideb como principal articulador. Dessa forma, as decisões tomadas pela secretária nem sempre são tomadas tendo o Ideb como parâmetro. Nesse sentido, as práticas de gestão estão sempre sendo reformuladas por necessidade da comunidade, dos professores e dos gestores

Eu fico analisando, vejo escolas que tem um trabalho diferenciado, um trabalho maravilhoso, e que não conseguem alcançar uma nota altíssima no Ideb, e vejo outras escolas públicas, que não tem um trabalho tão bom ou nem próximo do trabalho de uma mesma escola da região e que tem uma nota altíssima.

Quando acontece de uma escola ter o Ideb um pouco mais baixo, ou não ter atingido a meta proposta pelo MEC/Inep, a secretária procura analisar o que pode

estar acontecendo naquela escola, para além da questão do resultado. Procura-se, nesse sentido, investigar o processo que gerou o índice, não o resultado.

Sobre os desdobramentos e impactos do Ideb no sistema municipal, a entrevistada afirmou que o impacto é maior nas escolas. De fato, as entrevistas realizadas com os gestores das escolas investigadas demonstraram que o Ideb exerce certa pressão por melhores resultados, ao mesmo tempo em que implica a responsabilização pelas notas atingidas. A preocupação dos gestores ocorre principalmente porque a mídia impressa e televisiva explora muito e cobra resultados do Ideb. Há, portanto, no olhar da entrevistada uma desvalorização do trabalho que a escola realiza durante o ano inteiro em detrimento à nota do Ideb.

A trajetória de ações e estratégias implantadas pelo sistema municipal de Bauru, tendo como principal articulador o Ideb, entre os anos de 2007 e 2013 se materializam em:

- PESF – Projeto Educação sem Fronteiras
- Cursos de formação continuada
- Semana de Educação
- Abertura das escolas para pesquisas de mestrado e doutorado
- Controle de número de alunos em sala de aula

De acordo com a dirigente, essas ações foram sendo implantadas no sistema municipal de Bauru como forma de melhorar a qualidade dos processos educativos e conseqüentemente da nota do Ideb. Sua verbalização evidencia as ações projetadas e implantadas neste período:

O que nós fizemos, um é o PESF, esse projeto de educação sem fronteiras. Os cursos de formação continuada, que ocorre uma média de 3.000 vagas que é aberto para todos, mas os professores têm prioridade; a semana de educação, por exemplo, os trabalhos, muitos dos trabalhos de mestrado e doutorado que são solicitados que sejam feitos nas nossas escolas nos dão resultado que depois a gente revela para escola e depois a escola toma uma atitude a partir desses resultados por isso que todo mundo fala: - ah... mas vocês abrem muitas pesquisas. Abrimos porque elas nos trazem uma contrapartida, que essa contrapartida vai melhorar a qualidade. O número de alunos por sala de aula, que só ultrapassa quando a gente recebe medida protetiva de juiz e promotor, fora isso a gente não pede para matricular criança além do que é previsto, então é a formação do professor e a formação de todos aqueles que estão envolvidos na escola são políticas públicas que nos ajudam. Em alguns casos nós temos dificuldades. Melhorou em uns, em outros nós tivemos uma queda significativa que derruba a média de todas as escolas. Nós temos

escolas que já alcançaram a média do Ideb de 2020. Agora nós temos escolas com maiores dificuldades, e depende também da região onde ela está. Não quero dizer que a escola que está no centro é a melhor. Não é isso [...]. De fato não é. Mas tem algumas regiões que você tem outros tipos de dificuldades, de alunos que faltam muito à escola, muita licença que atrapalha a continuidade do trabalho. Então nós temos outros fatores que atrapalham e que podem não dar um resultado melhor porque você põe um professor hoje e daqui a uma semana você põe outro, ai sai, quem vai substituir nem sempre é o mesmo que substituiu da primeira vez porque ele já está com outra substituição então tem vários fatores que atrapalham e o que a gente procura é junto com a escola quando tem essas licenças constantes, procurar ver se a gente consegue que o mesmo professor substitua (não é possível), mas a gente procura através da formação do professor eu acho que é o principal foco é a formação do professor e dos servidores da escola para melhorar.

Não há, segundo a secretária entrevistada, uma relação proporcional entre as ações instituídas, a qualidade e a nota do Ideb. Segundo ela, essa relação nem sempre pode acontecer, tampouco é garantia que aconteça, porque as ações não dependem somente da secretaria de educação. Por exemplo, os professores não são obrigados a realizar os cursos oferecidos, o PESF sim é obrigatório, mas os cursos não. O compromisso tem que ser da escola e de todos os que trabalham na escola, em especial, do professor. Não adianta, na opinião da entrevistada, a secretaria implantar cursos de formação de professores, e formular estratégias para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem, se não há um retorno positivo da própria escola, dos gestores e dos professores.

Esta fala permite considerar a reelaboração dos atores sociais que atuam na escola, no sentido de interpretar as políticas conclamadas. Como a escola, no referencial analítico do ciclo de políticas, não é vista apenas como receptora e executora das ações propostas, essas políticas acabam por serem suscetíveis à interpretações e à recriação, produzindo portanto consequências que podem transformar as políticas originalmente propostas.

Diante das entrevistas realizadas, é possível perceber a recontextualização e a reinterpretção das políticas, ante as ações implementadas pela gestão do sistema e gestão escolar. Nesses termos, é possível identificar contradições, negociações e tensões entre os contextos de influência, de produção de texto e de prática. Assim como é possível perceber os movimentos, do próprio ciclo de políticas, dos atores sociais na relação que estabelecem pela ressignificação das propostas e projetos apresentados, na interpretação dos textos produzidos, e ainda nas inter-relações

entre os vários contextos, tendo em vista a própria fragilidade das políticas, na concepção abordada por Ball (2001) de que políticas podem ou não funcionar e são constantemente retrabalhadas e aperfeiçoadas.

Nossas análises permitem considerar que histórias, experiências, valores e propósitos são consideradas na reconstrução das políticas nos contextos de prática e servem de base para a implementação de outras políticas, num processo dialético, ocorrido no micro contexto da escola pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou investigar como o sistema municipal de ensino, representado pela secretaria municipal de educação, bem como as escolas que contemplam o nível fundamental de educação do município de Bauru, se apropriam do resultado do Ideb para instituir ações no interior do ambiente escolar. O estudo procurou desvelar como os resultados do índice de desenvolvimento da educação subsidiam a formulação e a implementação de políticas educacionais no micro contexto do sistema e das unidades escolares de nível fundamental do município.

Para tanto, a investigação empreendeu a análise de documentos oficiais que indicam o Ideb como balizador de políticas públicas educacionais, assim como procurou perceber nos contextos da prática, mediante entrevista com os gestores escolares, quando e como o Ideb subsidia as políticas, estratégias e ações desencadeadas no interior do sistema

Para perceber os contextos de apropriação do Ideb pela gestão escolar, bem como desvelar as ações institucionais implantados pelas escolas investigadas foram tomadas como referencial de análise a abordagem do ciclo de políticas e em seus contextos de influência, produção de texto e prática.

Neste sentido, buscou-se analisar as políticas educacionais brasileiras implementadas a partir da segunda metade da década de 1990 e a nova concepção de Estado, que passa de provedor para regulador/avaliador. Também buscou-se analisar questões relativas a nova governabilidade da educação pública, entendida como novo gerencialismo e os mecanismos de quase-mercado, responsabilização e *accountability* que permearam as discussões sobre políticas educacionais, após a reforma do Estado. Para subsidiar tais análises apoiamos-nos nos trabalhos realizados por Ball (2001, 2005 e 2006), Barroso (2005, 2006), Krawczyk (2010) Mainardes (2006), Schneider e Nardi (2013) e Souza (2014).

As investigações realizadas nos permitiram considerar que o Ideb, embora seja um indicador que fundamenta as proposições de políticas das escolas, as ações desencadeadas no ambiente escolar são ressignificadas pelos atores sociais locais, ou seja, pelos gestores dos sistemas e das escolas e ganham contornos e interpretação diferentes, adesão e dissidência de acordo com as idiossincrasias de tais atores.

Embora se preconize uma nova gestão de escola pública baseada no resultado, foi possível perceber uma gestão que não desconsidera tais proposições, mas incide fundamentalmente mais no processo do que no produto ou nos resultados esperados.

Outra constatação que esta pesquisa demonstrou foi a utilização dos resultados do Ideb como subsídio para melhoria das notas do próprio índice, do ano subsequente. Isto pode ser verificado pela opção dos gestores em implementar estratégias de ensino que contemplam o simulado com exercícios semelhantes aos da Prova Brasil, a revisão de conteúdos de ensino, e o estudo e análise dos descritores das áreas de Língua Portuguesa e Matemática com os docentes, de forma a garantir, para além dos processos qualitativamente superiores, melhores notas de Ideb. A pressão por melhores notas e a responsabilização da escola pela nota obtida também é uma tônica para a implementação de tais ações.

As “traduções” no contexto da “prática” indicam que os gestores investigados não contemplam o Ideb como indicador fidedigno de qualidade, no entanto, sentem-se responsabilizados pelas notas do indicador. Essa responsabilização é que impulsiona ações de melhoria e alcance das notas estabelecidas pelo MEC/Inep. Entre as opções implementadas pela gestão, tendo o Ideb como subsídio, foram convergentes as ações que procuram repensar estratégias que diminuam os índices de reprova e evasão, como a articulação da escola com a família e a adoção da recuperação contínua e paralela.

Outra estratégia utilizada pela gestão escolar é considerar o perfil do professor para atribuição das aulas, principalmente dos professores que assumem 4<sup>o</sup> e 5<sup>o</sup> anos. Além disso, entre as ações instituídas na escola, tendo o Ideb como pressuposto, estão o monitoramento do desempenho dos alunos, a orientação pedagógica aos professores, bem como o estabelecimento de metas de trabalho em conjunto com a coordenação e os demais profissionais da unidade escolar, com foco principal no trabalho dos professores e no processo de ensino e aprendizagem dos alunos.

No contexto da gestão do sistema as “traduções” se materializam no desenvolvimento de políticas de formação e capacitação os professores através de cursos oferecidos semestralmente pela secretaria municipal de educação, bem como a utilização do indicador para a tomada de decisões visando a melhoria da qualidade do ensino das escolas que compõem o sistema municipal de ensino. Uma das ações foi a implantação do projeto PESF.

Destacamos que o Ideb se constitui numa ferramenta importante da gestão escolar na medida em que apresenta os resultados obtidos pela escola e pode ser um mecanismo capaz de subsidiar a tomada de decisões. No entanto, é preciso repensar seu escopo e aliá-la a uma autoavaliação institucional e ao diagnóstico das fragilidades, com a perspectiva de articulação entre as esferas macro, meso e micro do processo de avaliação e o replanejamento de políticas e ações que efetivamente garantam o direito à educação de qualidade.

É preciso integrar os resultados do desempenho escolar com os contextos ou dinâmicas intra e extraescolares, na medida em que essa integração dará condições para a gestão escolar traçar suas próprias metas e estratégias e definir intervenções alicerçadas na democratização e na autonomia.

A autoavaliação da escola produz nos espaços escolares e nos atores envolvidos, a dinâmica de conhecer potencialidades e fragilidades e perceber as responsabilidades que todos os envolvidos possuem no processo educativo.

Aliada à interpretação das políticas ocorridas nas escolas e no sistema investigado, e como proposta alternativa para a condução das políticas e estratégias de regulação do Estado na educação, defende-se a qualidade negociada institucionalmente, sob a premissa de gerar o envolvimento de todos os atores sociais que atuam nas escolas, bem como a construção coletiva de processos educativos qualitativamente superiores.

A qualidade negociada, proposta por Bondioli (2004), procura explicitar os fundamentos da qualidade nos processos educativos sob a perspectiva da negociação, participação, autorreflexão e finalmente do caráter transformador de tal negociação. A qualidade, de acordo com a autora não se caracteriza como um dado de fato, tampouco um valor absoluto, além disso, não pode ser entendida como um padrão ou norma estabelecida ou definida pelos poderes centrais.

A qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que tem um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser. (BONDIOLI, 2004, p. 14)

Essa percepção oferece o entendimento dos espaços e das relações que se desenvolvem no interior das unidades escolares, bem como das dimensões

pedagógicas, administrativas e comunitárias, que devem nortear a tomada de decisões do gestor escolar.

Não existe, ao nosso entender, um padrão de qualidade definido *à priori* pelas políticas educativas, e pelo Estado regulador. A qualidade emerge nas negociações e interpretações do contexto da prática escolar, tendo como referência os limites e possibilidades de atuação no campo da gestão, mas em consonância com os mecanismos democráticos que pautam sua atuação.

Parece-nos oportuno considerar que cada gestor se apropria e utiliza os resultados do Ideb para propor as estratégias específicas para cada unidade escolar, não havendo proposições hierarquizadas ou verticalizadas de ação na condução dos processos de gestão investigados. Ou seja, embora o Ideb balize proposições políticas como o PNE, não há um direcionamento ou um encadeamento de ações subordinadas ou pré-estabelecidas pelas políticas mais centrais às escolas municipais. No entanto, ainda que não haja um direcionamento mais central das ações instituídas na escola, a pressão e a cobrança por melhores resultados no índice foram uma constante no decorrer das entrevistas.

Cabe ponderar que o Ideb não é um indicador de qualidade, mas de resultado. Ele representa um avanço para a política educacional brasileira, ao combinar informações sobre fluxo e desempenho, e ao se constituir como ferramenta da gestão escolar para redimensionar ações no interior das unidades escolares. No entanto ele precisa ser repensado, sob a premissa de aliar as demais dimensões que influenciam a qualidade dos processos educativos como o nível socioeconômico e cultural das famílias, cujo filhos frequentam a escola, a formação inicial e continuada de professores, a infraestrutura física e material, os processos democráticos ocorridos nas instituições escolares, bem como as potencialidades e fragilidades das instituições.

No entendimento de que o Ideb não é um indicador de qualidade, mas de resultado, Bondioli (2004 p. 18-19) ressalta o caráter interpretativo do índice como mecanismo capaz de sinalizar objetivos compartilhados.

Os indicadores não são, portanto, padrões, isto é, normas impostas do alto, às quais devemos os adequar. Não representam, nem mesmo, um “valor médio” de exequibilidade de aspectos da qualidade. São ao contrário, significados compartilhados (...). São, portanto, como indica o próprio termo, sinalizações, linhas que indicam um percurso possível de realização de objetivos compartilhados. (...) aquilo que os

diferentes atores sociais (...) se empenham em buscar, contribuindo para isso, cada um de acordo com o próprio nível de responsabilidade.

Ainda que o índice de desenvolvimento da educação básica seja preconizado pelas políticas públicas educacionais tais como PNE (Lei 13.005/14 – Meta 7) e o Plano de Metas Compromisso todos pela Educação (Decreto 6.094/07) como base de aferição da qualidade da educação básica, e indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas e tais instrumentos normativos legais, cabe aliá-lo à negociação ocorrida na escola e ao “pacto” estabelecido com os múltiplos atores sociais que se articulam nesse ambiente. Isto porque a qualidade negociada se contrapõe à qualidade delineada pelas políticas públicas de cunho neoliberal que supõem uma “pseudoparticipação” (FREITAS, 2005, p. 921), que legitime a imposição hierárquica e verticalizada de padrões que são externos ao grupo avaliado.

Os indicadores, como o Ideb, precisam integrar uma construção social que se legitima e se desenvolve no interior dos estabelecimentos de ensino objetivando melhoria da organização escolar e, conseqüentemente, da qualidade. Vale destacar a argumentação de Costa e Szatkoski (2015, p. 172) sobre a qualidade da escola pública.

É fundamental examinar, trazer, fazer emergir o que significa qualidade na escola pública, construindo e reconstruindo esse conceito e entendendo que a política é uma prática social produtora de novos sentidos onde vários olhares se manifestam e acabam construindo fazeres que permitam chegar mais perto dos propósitos a que se destina cada unidade.

A qualidade portanto, é uma transação, uma negociação que deriva de um debate entre os atores sociais. É um projeto a ser traduzido e refletido na prática compartilhada da gestão escolar.

Destarte é preciso construir um indicador que possa captar diferentes dimensões e fatores que influenciam a qualidade nos processos educativos das escolas brasileiras. Para além da divulgação dos dados, da responsabilização e da criação de um *ethos* competitivo entre as escolas, o Ideb enquanto ferramenta da gestão escolar precisa integrar a qualidade negociada aos processos de operacionalização, dando desta forma sentido mais amplo e menos reducionista, lançando um olhar integrador de todas as dinâmicas que fazem parte da qualidade, mas que são muitas vezes desconsiderados pelo indicador.

Finalmente, destacamos que é preciso avançar na articulação entre os processos de autoavaliação institucional, na perspectiva de considerar as potencialidades e as fragilidades das instituições escolares, os indicadores como o Ideb, que se constituem como foco dos processos decisórios das políticas educativas mais centrais e a qualidade negociada, contemplada pelos atores sociais das instituições escolares e em consonância com os projetos políticos pedagógicos das instituições escolares. Essa articulação parece ser um caminho fértil a ser trilhado para a construção de uma educação de qualidade sociocultural.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, 2008.

AFONSO, A. J. Avaliação em Educação: Perspectivas de Emancipação social ou regulação gestonária. In: AFONSO, A. J ; MELO, M. M. (orgs.). **Avaliação na Educação**. Pinhais: Editora Melo, 2007

AFONSO, A. J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

\_\_\_\_\_. **Políticas educativas e avaliação educacional**: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Portugal: IEP/CEEP/Universidade do Minho, 1998.

\_\_\_\_\_. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas contemporâneas 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo**. Revista de Ciências da Educação, Lisboa, n. 9, p. 57-70, maio-ago. 2009. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/14840135/politicas-avaliativas-e-accountability-em-educacao-sisifo>>. Acesso: 2 jan. 2015.

ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, 2013.

ARAUJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise da s propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade** [online], v. 31, n. 112, p. 749-768, 2010. ISSN 0101-7330. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300006>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

ARAUJO, C. H.; LUZIO, N. **Avaliação da Educação Básica**: em busca da qualidade e equidade no Brasil. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, J. C. Educação pública: o desafio da qualidade. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 21, n. 60, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n60/a02v2160.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

BALL, S. J. **Educational reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. **Comparative Education**, Penn State, v. 34, n. 2, p. 119-130. 1998.

\_\_\_\_\_. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

\_\_\_\_\_. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 35, n. 126, dez. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742005000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742005000300002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 5 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p.10-32, jul./dez. 2006.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BARROSO, J. (org.). **A regulação das Políticas Públicas de Educação**: espaços, dinâmicas e actores. VISEU, S. (colab.). Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.

BAURU. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Municipal de Educação**. Bauru, 2012/2021. Disponível em: <<http://hotsite.bauru.sp.gov.br/pme>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

BEECH, J. A internacionalização das políticas educativas na América Latina. **Currículo sem Fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 32-50, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/beecech.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigações qualitativas em Educação**. Uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994. (Coleção Ciências da Educação).

BONAMINO A.; SOUSA S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BONDIOLI, A. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C., **A reprodução**: Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD. A. **Reforming education e chaging school**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRANDÃO, C. da F. **LDB passo a passo**: Lei de diretrizes e bases da educação nacional, Lei nº 9.394/96 comentada e interpretada, artigo por artigo. 4ª ed. São Paulo: Avercamp, 2010

BRANDÃO, C. da F. **Os desafios do novo Plano Nacional de Educação** (PNE – Lei nº 13.005/14): comentários sobre suas metas e estratégias. São Paulo: Avercamp, 2014.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programa e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 abr. 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Inep. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. Portaria n.º 482, de 7 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 jun. 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira INEP. IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, 2013. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>. Acesso em 19 mai 2015.

CARTA Educação. **Estudos Avançados** [online], v. 6, n. 14, p. 207-212,1992. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141992000100014>>. Acesso em: 14 jun. 2015

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

CARVALHO, E. J. G. **Autonomia da Gestão Escolar: Democratização e Privatização, Duas Faces de Uma Mesma Moeda**. Piracicaba Tese (Doutorado), 2005, 235f., Programa de Pós-Graduação em Educação - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.

CASTRO, A. M. D. A. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (org). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Líber, 2009.

CEPAL; UNESCO. **Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe**. San Juan, Puerto Rico, 2004. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/15087/DGE-2253-SES30-15.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 75- 123.

CHIRINÉA, A. M. **O índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal**. Marília. 121 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2010.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

COSTA, D. M.; SZATKOSK, L. Possibilidades de avanço democrático a partir das políticas educacionais: olhares sobre a gestão municipal de Jacareí. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Vol.31, n.1 p. 159-175, jan/abr 2015.

COSTA, S. L. (Des)governo, (in)governabilidade ou (des)governança? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 42-74, mar./abr. 1997.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (org.). **Avaliação**. Construindo o campo e a crítica. 1. ed. Florianópolis: Insular, 2002. v. 1. p. 13-62.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira", 2007.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988

FERREIRA, E.B. Políticas educativas no Brasil em tempo de crise. In: OLIVEIRA, D. A.; FERREIRA, E. B. **Crise da escola e políticas educativas**. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2013

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, 2007.

FREITAS, L. C. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação & Sociedade**. Campinas: Cedes, v. 25, n. 86, p. 133-170, abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

\_\_\_\_\_. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, abr. 2007.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. In: **Educação e sociedade**, v. 24, nº 82. Campinas-SP: abril de 2003. p. 93-130.

GANZELI, P. Regime de colaboração e Plano Nacional de Educação: política de Estado ou política de Governo. In: MARTINS, A. M. et al. **Políticas e Gestão da Educação**: desafios em tempos de mudanças. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 45-64.

GLADE, W. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

HADDAD, F. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira", 2008.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studying Public Policy**. Canada: Oxford University Press, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 151 p. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores\\_sociais\\_municipais/indicadores\\_sociais\\_municipais.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/indicadores_sociais_municipais.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2014

\_\_\_\_\_. **Curiosidades: municípios novos**. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/pt/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>>. Acesso em: 9 jul. 2015

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Desafios do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004, ano 1, ed. 4. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal?. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742008000300013&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000300013&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 jul. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000300013>.

KRAWCZYK, N. R. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (org.). **Política e Gestão da Educação**, 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, pp. 61-74.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Trad.: Heloísa Monteiro e Francisco Settinieri. Porto Alegre (RS): Artes Médicas Sul Ltda.; Belo Horizonte (MG): Editora UFMG, 1999.

LE GRAND, J. Quasi-markets and social policy. **Economic Journal**, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, 1991.

LOPES, A. C.; MACEDO, E. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.) **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

LÜCK, H. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.) **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, J; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (orgs.). **Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 19-46.

MAROY, C.; DUPRIEZ, V. La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**. Paris, n. 130, p. 73-87, janv./mars 2000.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de *accountability* na Educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul.-set. 2013.

MARTINS, A. M.; SOUSA, S. Z. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 a 2008. **Ensaio**. Rio de Janeiro, v. 20, p. 9-26, 2012.

NEAVE, G. The evaluative reconsidered. **European Journal of Education**. Malden, MA, v. 33, n. 3, p. 265-284, 1998.

NÓVOA, A. (org.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (org.). **Política e Gestão da Educação**, 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, pp. 61-74

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011

OLIVEIRA, J. B. A. Desigualdades e políticas compensatórias. In: SCHWARTZMAN, S.; BROCK, C. (orgs.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 53-89.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

OLIVEIRA, T. S.; YANNOULAS, S. C. Avatares de Prometeu: duas décadas de avaliação e regulação das políticas educacionais. **Linhas Críticas**. Brasília, DF, v. 19, n. 38, p. 71-88, jan./abr. 2013.

PARO, V. H. Educação para a democracia: o elemento que falta da discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**. Braga, Portugal, v. 13, n. 1, p. 23-38, 2000.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PENTEADO, H. **O ensino fundamental vai mal**. São Paulo: Instituto Herbert Levy/Unicef, 1995.

PEREZ, J. R.R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 03 jul. 2015

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. R. O custo de uma educação de qualidade. In: CORREA, B. C.; GARCIA, T. O. (org.) **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

RONCA, A. C. C. Avaliação da educação básica: seus limites e possibilidades. In: Revista Retratos da Escola. Brasília, v.7 n. 12 p. 77-86 jan./jun. 2013. Disponível em <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 15 dez. 2015

SÃO PAULO. Indicadores de Qualidade na Educação. **INDIQUE**. São Paulo, 2013.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-3302007000300027&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-3302007000300027&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 12 jul. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300027>

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBP/AE/ANPAE), v. 29, n. 3, set./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. O IDEB e a construção de um modelo de *accountability* na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 27, n. 1, p. 7-28, 2014.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. 3 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, I. F. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo, v. 21, n. 47, p. 427-448, set./dez. 2010.

SOUZA, A. L. L. de. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (org.). **Política e Gestão da Educação**, 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, pp. 91-105.

SOUSA, S. M. Z. L. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, v 19, n. 2, p. 407-420, 2014.

SOUSA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 40, n. 141, dez. 2010.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, set. 2013.

SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANNA, H. M. Avaliação: considerações teóricas e posicionamentos. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, n. 16, p. 5-35, 1997.

VIEIRA, S. L. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan-abr. 2007.

VOSS, D. M. S. O Plano Nacional de Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**. FaE/PPGE/UFPel. Pelotas, v. 38, p. 43-67, jan./abr. 2011.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1982.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, 2011.

## APÊNDICES

Apêndice A: Roteiro de entrevista realizado com os gestores das escolas públicas municipais investigadas.

### INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS GESTORES

O formulário de entrevista que se segue é parte de uma pesquisa que estamos desenvolvendo sobre a utilização do Ideb pela gestão escolar no sistema municipal de ensino de Bauru. O título da pesquisa é: Gestão da escola pública municipal e utilização do Ideb: as traduções no contexto da prática. Trata-se de uma tese de doutoramento, realizada junto ao Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP *campus* de Marília. Tal pesquisa procura investigar como os resultados do índice de desenvolvimento da educação básica subsidiam a formulação e a implementação de políticas educacionais no micro contexto da escola pública. Os objetivos específicos deste trabalho procuram a) compreender os desdobramentos do Ideb no ambiente escolar e b) analisar a trajetória do Ideb no município de Bauru nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013. Salientamos que em nenhum momento, mencionaremos seu nome nem o nome da escola em que você trabalha, preservando sua identidade e liberdade de expressão. Salientamos também que tal pesquisa tem especial relevância para o sistema de ensino de Bauru, e sua colaboração é muito importante para a pesquisa desenvolvida.

Dados de Identificação
------------------------

- 1) Nome da Escola:
- 2) Nome do entrevistado:
- 3) Sexo ( ) Feminino ( ) Masculino
- 4) Idade:
  - ( ) 23 a 32 anos
  - ( ) 33 a 42 anos
  - ( ) 43 a 52 anos
  - ( ) 53 anos ou mais
- 5) Das opções abaixo, assinale a que melhor descreve sua formação inicial:
  - a) ( ) Ensino Médio – Magistério (antigo 2º grau)
  - b) ( ) Ensino superior em Pedagogia
  - c) ( ) Ensino Superior: outras licenciaturas. Quais: \_\_\_\_\_
  - d) ( ) Outro: \_\_\_\_\_
- 6) Pós-graduação:
  - ( ) SIM ( ) NÃO

Qual?

**a)** ( ) Especialização (360 horas).

Nome do curso: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_

Instituição:

---

**b)** ( ) Mestrado

Nome do curso: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_

Instituição:

---

**c)** ( ) Doutorado

Nome do curso: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_

Instituição:

---

**7)** Há quantos anos trabalha como gestor(a) escolar:

- ( ) 1 a 5 anos
- ( ) 6 a 10 anos
- ( ) 10 a 15 anos
- ( ) 16 a 20 anos
- ( ) mais de 20 anos

**8)** Há quantos anos integra a equipe de gestão da escola (nome da escola)

- ( ) 1 a 5 anos
- ( ) 6 a 10 anos
- ( ) 10 a 15 anos
- ( ) 16 a 20 anos
- ( ) mais de 20 anos

**9)** Sua situação funcional é:

- a) ( ) Diretor (a) efetivo (a)
- b) ( ) Diretor (a) substituto (a)

Questões de Múltipla escolha
------------------------------

**1)** Na sua escola, os dados revelados pelo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica):

- a) São utilizados para mobilizações de ações na busca da melhoria da qualidade e básicos para a formulação da Proposta Pedagógica da Escola
- b) Não são considerados para a formulação da Proposta Pedagógica
- c) São divulgados e discutidos com os professores, buscando alterar as dinâmicas internas da escola e com vistas a melhorar o resultado do índice
- d) Não são divulgados e discutidos com os professores
- e) São divulgados e discutidos com os pais e alunos
- f) Não são divulgados e discutidos com os pais e alunos
- g) Geram mudanças nas práticas dos professores em sala de aula
- h) Não geram mudanças nas práticas dos professores em sala de aula.

**2)** Como considera a qualidade do ensino na sua escola:

- a) muito boa;
- b) boa;
- c) regular;
- d) ruim;
- e) muito ruim

**3)** Comparando a escola que você trabalha com as demais da região, como a considera:

- a) muito melhor;
- b) melhor;
- c) igual;
- d) pior;
- e) muito pior

**4)** Acredita que a qualidade da sua escola está melhorando?

- a) Sim
- b) Não

5) Concorda e utiliza o resultado do IDEB para:

- a) O planejamento escolar
- b) Orientar o trabalho do gestor
- c) Orientar o trabalho do professor
- d) Melhorar o desempenho da escola;
- e) O reconhecimento do trabalho da escola
- f) Aprimorar políticas em prol da qualidade do ensino
- g) Melhorar a aprendizagem dos alunos
- h) Não concorda com nenhuma assertiva
- i) Outro:

<b>Dissertativas</b>
----------------------

1) O que você entende por qualidade educacional?

2) Você considera o Ideb um indicador de qualidade? Justifique sua resposta

**Observe o desempenho do Ideb da sua escola em 2007, 2009, 2011 e 2013 para responder as perguntas que seguem**

<u>META</u> do IDEB	IDEB observado (alcançado)
a) 2007: 4,8	a) 2007: 4,6
b) 2009: 5,1	b) 2009: 4,7
c) 2011: 5,5	c) 2011: 6,3
d) 2013: 5,8	d) 2013: 5,9

3) Que ações foram implantadas pela gestão escolar entre os intervalos dos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013 tendo como subsídio os resultados do Ideb?

4) Como a escola se apropria dos resultados do índice? Em quais momentos da tomada de decisão utiliza-se os dados gerados pelo Ideb?

5) Que avaliação pode-se fazer dessas ações? Elas tiveram um impacto positivo? Quais? (as ações foram assertivas, erradas ou neutras).

- 6) Há, na sua opinião uma relação entre as ações e estratégias implementadas e o aumento da nota do Ideb?
- 7) A escola se sente responsável pela nota do IDEB? Em que medida isso impulsiona as ações para alcançar as metas previstas pelo índice?
- 8) Há alguma orientação ou recomendação da SME para a melhoria do desempenho dos alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática? Qual? E como a SME acompanha o desenvolvimento desse processo?
- 9) Para alcançar as metas estipuladas pelo INEP/MEC, algumas ações são realizadas nas escolas. Aponte aquelas que fazem parte do seu contexto (pode marcar mais de uma opção)
- 10) **Com que frequência utiliza o resultado do IDEB para:** (considere somente as ações que são efetivadas mediante a utilização dos dados do IDEB)

<b>Estipular metas de trabalho</b>	<b>Tomar decisões</b>	<b>Orientar os professores</b>
( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) As vezes ( ) Raramente ( ) Nunca	( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) As vezes ( ) Raramente ( ) Nunca	( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) As vezes ( ) Raramente ( ) Nunca
<b>Formar/capacitar os professores</b>	<b>Repensar e reestruturar a organização dos conteúdos</b>	<b>Repensar estratégias que diminuam a reprovação</b>
( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) As vezes ( ) Raramente ( ) Nunca	( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) As vezes ( ) Raramente ( ) Nunca	( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) As vezes ( ) Raramente ( ) Nunca
<b>Monitorar o desempenho dos alunos via simulados</b>	<b>Repensar estratégias que contenham a evasão</b>	<b>Repensar perfil de professores para o 5º ano</b>
( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) As vezes ( ) Raramente ( ) Nunca	( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) As vezes ( ) Raramente ( ) Nunca	( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) As vezes ( ) Raramente ( ) Nunca
Outras ações: Quais?		

APÊNDICE B: Roteiro de entrevista realizado com a dirigente municipal de educação.

### **INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

O formulário de entrevista que se segue é parte de uma pesquisa que estamos desenvolvendo sobre a utilização do Ideb pela gestão escolar no sistema municipal de ensino de Bauru. O título da pesquisa é: Gestão da escola pública municipal e utilização do Ideb: as traduções no contexto da prática. Trata-se de uma tese de doutoramento, realizada junto ao Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP *campus* de Marília. Tal pesquisa procura investigar como os resultados do índice de desenvolvimento da educação básica subsidiam a formulação e a implementação de políticas educacionais no micro contexto da escola pública. Os objetivos específicos deste trabalho procuram a) compreender os desdobramentos do Ideb no ambiente escolar e b) analisar a trajetória do Ideb no município de Bauru nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013. Salientamos que em nenhum momento, mencionaremos seu nome nem o nome da escola em que você trabalha, preservando sua identidade e liberdade de expressão. Salientamos também que tal pesquisa tem especial relevância para o sistema de ensino de Bauru, e sua colaboração é muito importante para a pesquisa desenvolvida.

#### Dados de Identificação

Secretaria Municipal de Educação

9) Nome do entrevistado:

10) Sexo ( ) Feminino ( ) Masculino

11) Idade:

- ( ) 23 a 32 anos
- ( ) 33 a 42 anos
- ( ) 43 a 52 anos
- ( ) 53 anos ou mais

12) Tempo de exercício na função de Dirigente Municipal de Educação: \_\_\_\_\_

#### Questões de Múltipla Escolha

13) O IDEB, índice de desenvolvimento da educação básica, é um instrumento utilizado pela gestão do sistema para:

- a) O planejamento escolar
- b) Orientar o trabalho do gestor escolar
- c) Orientar o trabalho do professor
- d) Melhorar o desempenho da escola;

- e) O reconhecimento do trabalho da escola
- f) Aprimorar políticas em prol da qualidade do ensino
- g) Melhorar a aprendizagem dos alunos
- h) Outro:

**6) Os resultados do IDEB fornecem subsídios para a tomada de decisões destinadas a melhorias no sistema de ensino?**

- a) concordo totalmente
- b) concordo parcialmente
- c) discordo parcialmente
- d) discordo totalmente

Quais:

**7) Após a divulgação dos resultados do IDEB, as práticas de gestão educacional:**

- a) sofreram transformações e passaram a considerar o índice nas tomadas de decisão
- b) Permaneceu inalterada
- c) Está sendo constantemente reformulada tendo como pressuposto o resultado do IDEB
- d) está sendo constantemente reformulada, sem considerar o IDEB, mas com o propósito de melhorar da qualidade da educação oferecida pelo sistema
- e) Outra:

**8) Com que frequência utiliza o resultado do IDEB para:** (considere somente as ações que são efetivadas mediante a utilização dos dados do IDEB)

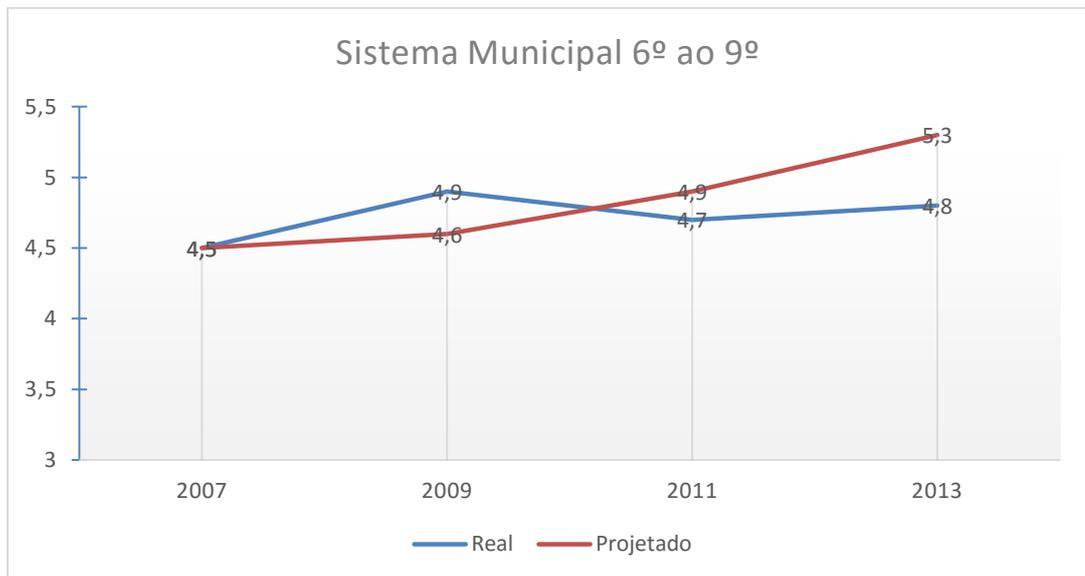
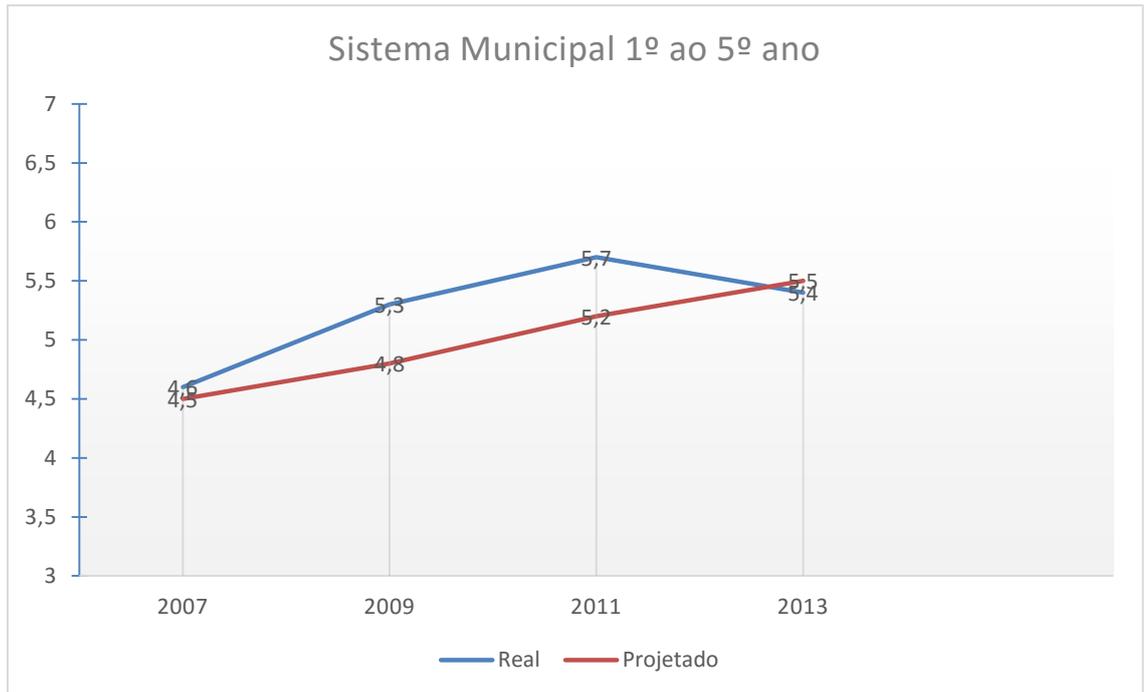
<b>Estipular metas de trabalho</b>	<b>Tomar decisões</b>	<b>Orientar os diretores</b>
( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes ( ) Raramente ( ) Nunca	( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes ( ) Raramente ( ) Nunca	( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes ( ) Raramente ( ) Nunca
<b>Oferecer cursos de formação continuada</b>	<b>Repensar e reestruturar a organização dos conteúdos</b>	<b>Formular e coordenar a política municipal de educação</b>
( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes ( ) Raramente ( ) Nunca	( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes ( ) Raramente ( ) Nunca	( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes ( ) Raramente ( ) Nunca
<b>Outras? Quais?</b>		

Questões dissertativas
------------------------

- 1) Qual a sua percepção (o que você entende) sobre qualidade de ensino?
- 2) Você acredita que o Ideb contribui para gestão do sistema municipal de Bauru? De que forma?
- 3) Você considera o Ideb um indicador de qualidade?
- 4) Qual o impacto da nota do Ideb para o sistema municipal de ensino?
- 5) A SME acompanha as escolas de menor desempenho do índice? Como?
- 6) Qual o impacto (consequências) do Ideb nas demais políticas públicas educacionais como PAR, no Mais Educação, e no PDE-Escola?

**Observe o IDEB do município de Bauru nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013 para responder as perguntas que seguem**

<u>META</u> do IDEB e) 2007: 4,5 f) 2009: 4,8 g) 2011: 5,2 h) 2013: 5,5	IDEB observado (alcançado) i) 2007: 4,6 j) 2009: 5,3 k) 2011: 5,7 l) 2013: 5,4
<u>6º ao 9º</u> a) 2007: 4,5 b) 2009: 4,6 c) 2011: 4,9 d) 2013: 5,3	6º ao 9º a) 2007: 4,5 b) 2009: 4,9 c) 2011: 4,7 d) 2013: 4,8



- 7) Quais ações foram implantadas pela SME entre intervalos dos anos de 2007 a 2013 tendo como referência a nota do índice? Tais ações partiram ou foram consequência da divulgação do IDEB?
- 8) As ações propostas por esta SME para atingir a meta projetada pelo IDEB, em sua opinião, refletem a qualidade do ensino, ou seja, há uma relação proporcional entre aumento do índice e elevação da qualidade? Como isso é medido?
- 9) Você poderia avaliar essas ações como: positivas, negativas ou neutras

- 10) Quais são as recomendações da SME para as escolas do sistema municipal no sentido de melhorar a nota do IDEB?
- 11) O sistema se sente responsável pela nota do IDEB? Em que medida isso impulsiona as ações para alcançar as metas previstas pelo índice?