

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**

**ANDRÉIA MELANDA CHIRINÉA**

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
BÁSICA (IDEB) E AS DIMENSÕES ASSOCIADAS À  
QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA ESCOLA PÚBLICA  
MUNICIPAL**

MARÍLIA  
2010

**ANDRÉIA MELANDA CHIRINÉA**

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
BÁSICA (IDEB) E AS DIMENSÕES ASSOCIADAS À  
QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA ESCOLA PÚBLICA  
MUNICIPAL**

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, Campus Marília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação, Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Iraíde Marques de Freitas Barreiro.

MARÍLIA  
2010

Ficha Catalográfica  
Serviço de Biblioteca e Documentação – UNESP - Campus de Marília

Chirinéa, Andréia Melanda.

C541i O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal / Andréia Melanda Chirinéa. - Marília, 2010.  
121 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2010.

Bibliografia: f. 106-112.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Iraíde Marques de Freitas Barreiro.

1. Qualidade educacional. 2. Avaliação externa. 3. Escola Pública. 4. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). I. Autor. II. Título.

CDD: 379

**ANDRÉIA MELANDA CHIRINÉA**

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)  
E AS DIMENSÕES ASSOCIADAS À QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA  
ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL**

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, Campus Marília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação, Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Iraíde Marques de Freitas Barreiro.

Banca examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Iraíde Marques de Freitas Barreiro  
Universidade Estadual Paulista

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Graziela Zambão Abdian  
Universidade Estadual Paulista

---

Prof. Dr. Pedro Ganzeli  
Universidade Estadual de Campinas

Marília, 02 de dezembro de 2010.

## **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.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Iraíde Marques de Freitas Barreiro, pela orientação segura, pela dedicação, paciência e compreensão, e principalmente por ter contribuído muito com meu crescimento pessoal e profissional.

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

À minha mãe, Olinda, pelos momentos de partilha, pelo incentivo, apoio e pelas palavras de carinho.

À minha irmã Adriana Melanda, porque a vida é cheia de surpresas, e porque tive o privilégio de conviver com você durante 33 anos da minha vida. Obrigada sempre.

À minha irmã Claudia Melanda, obrigada pelo carinho, pelo apoio e por caminhar sempre ao meu lado.

Ao meu marido Vicente, pelo amor, carinho, paciência e apoio e por estar sempre ao meu lado, em todos os momentos.

A todos os professores com quem tive contato durante o curso, pelas contribuições enriquecedoras para este trabalho.

Aos meus queridos sogros Selma e João Carlos, pelo carinho, apoio e pelas orações em todos os momentos.

Aos colegas e amigos, em especial à Ana Lúcia Garcia, pela amizade, apoio, convívio e pelas alegrias e tristezas partilhadas nesta jornada. Ana, você é muito especial.

Aos professores Dr. Pedro Ganzeli e Dr.<sup>a</sup> Graziela Zambão Abdian por fazerem parte da banca examinadora deste trabalho.

*Há três passos para a felicidade: ensinar o que se sabe, praticar o que se ensina e perguntar o que se ignora.*

São Beda

## RESUMO

Este trabalho procurou investigar as dimensões engendradas no interior de duas escolas municipais de ensino fundamental que contribuem para elevar a qualidade da educação no Brasil, demonstrada por meio de testes padronizados, como Prova Brasil e SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), e compilados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para tanto, buscou-se compreender as dinâmicas que contribuem para a qualidade na educação, explicitada por meio de índices. Os dados foram coletados em duas escolas dos municípios de Itápolis e Assis, ambas no interior do Estado de São Paulo, com nota IDEB de 8,2 e 2,4, respectivamente, no ano de 2007, ou seja, uma escola com melhor e outra com pior IDEB. O trabalho caracterizou-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa com dois objetos de estudo. Os métodos utilizados para a coleta de dados foram: observação, análise documental e entrevistas. Já as análises dos resultados tiveram como parâmetro o documento elaborado pelo MEC/INEP: *Indicadores da Qualidade na Educação*. O trabalho é relevante para a área da política e gestão da educação na medida em explicita contradições da própria política educacional e qualidade da educação no âmbito da unidade escolar. Os resultados demonstraram que o nível socioeconômico e cultural dos estudantes, os níveis de ensino oferecido na escola e seu tamanho físico, assim como os processos de gestão, constituem fatores determinantes para a qualidade da educação.

**Palavras-chave:** Qualidade educacional. Avaliação externa. Escola Pública.

## **ABSTRACT**

This study aims to research the dimensions engendered in Brazilian public schools, which contribute to use the quality of the education in Brazil, demonstrated through standardized tests like “Prova Brasil” (Brazil Exam) and “SAEB” (Assessment of Basic Education System) and compiled on IDEB (Basic Education of development index). Thus this paper proposes to uncover the dynamic that contribute to the education quality beyond the cognitive aspects proved through indexes. The data were collected in two schools in Itápolis and Assis, both located in the interior of the state of Sao Paulo. The best school has gotten 8.2 and the worst one has gotten 2.4 in 2007 respectively. This paper is characterized as a qualitative research of the case study type, which contains two objects of study. The methods of collecting the data were observing, document analyzing and interviewing. And the result of the analysis had as a parameter a document elaborated by MEC/INEP (Indicators of quality of education). This study is relevant to the education field, because it seeks to demonstrate the observed variables, and how the circumstances and the conditions help the development of the education itself. The results demonstrated that the socioeconomic and cultural levels, the education, and the physical size, as the management processes constitute determinant factors to the quality of the education.

**Key-words:** Educational quality, External evaluation, Public School

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Número de matrículas na rede pública e particular de Itápolis.....	21
Gráfico 2 – Número de matrículas na rede pública e particular de Assis.....	23
Gráfico 3 – Alteração da dinâmica da sala de aula em função do teor dos testes padronizados .....	80
Gráfico 4 – Condição e motivação de trabalho – Itápolis .....	89
Gráfico 5 – Condição e motivação de trabalho – Assis .....	89
Gráfico 6 – Frequência de cursos de capacitação das professoras entrevistadas – Itápolis	91
Gráfico 7 – Frequência de cursos de capacitação das professoras entrevistadas – Assis ...	91
Gráfico 8 – Nível de formação do corpo docente – Itápolis .....	92
Gráfico 9 – Nível de formação do corpo docente – Assis.....	93
Quadro 1 – Formas de propriedade e de administração dos setores do Estado .....	35
Quadro 2 – Comparação da dimensão ambiente educativo e ambiente físico escolar .....	76

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Educação Básica no município de Itápolis .....	21
Tabela 2 – Educação Básica no município de Assis .....	22
Tabela 3 – Notas do IDEB 2005, 2007 e projetos para o Brasil.....	62
Tabela 4 – Taxa de matrícula, transferência, evasão, aprovação e reprova – Itápolis .....	82
Tabela 5 – Taxa de matrícula, transferência, evasão, aprovação e reprova – Assis .....	82
Tabela 6 – Resultado do IDEB nas escolas investigadas.....	83

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BIRD** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BM** – Banco Mundial
- CSU** – Centro Social Urbano
- DASP** – Departamento Administrativo de Serviço Público
- EJA** – Educação de Jovens e Adultos
- Enade** – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
- Enem** – Exame Nacional do Ensino Médio
- EUA** – Estados Unidos da América
- FHC** – Fernando Henrique Cardoso
- Fudescola** – Fundo de fortalecimento da escola
- Fundef** – Fundo para o desenvolvimento e valorização do magistério
- HTPC** – Hora de trabalho pedagógico coletivo
- IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDESP** – Índice de Desenvolvimento da Educação no Estado de São Paulo
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- MARE** – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- MEC** – Ministério da Educação
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PNE** – Plano Nacional de Educação
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPP** – Projeto Político-Pedagógico
- PROEP** – Programa de Expansão da Educação Profissional
- SAEB** – Sistema de Avaliação da Educação Básica
- SAEP** – Sistema Nacional do Ensino Público do 1.º grau
- Saresp** – Sistema de avaliação de rendimento escolar do estado de São Paulo
- Sinaes** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
- Unesco** – Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura
- Unicef** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
O QUE É O IDEB?.....	16
DESCRIÇÃO DA PESQUISA .....	17
A CIDADE DE ITÁPOLIS.....	20
A CIDADE DE ASSIS .....	22
<b>CAPÍTULO 1 CONTEXTO GERAL DE REFORMA DO ESTADO E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA .....</b>	<b>26</b>
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E NEOLIBERALISMO .....	26
1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	29
1.3 HISTÓRICO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL .....	30
1.4 O CONTEXTO POLÍTICO, ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL NA IMPLANTAÇÃO DAS REFORMAS DA DÉCADA DE 1990.....	32
1.5 O IMPACTO DA REFORMA NA EDUCAÇÃO.....	36
1.6 A REFORMA DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O LIMIAR DE UMA NOVA QUALIDADE EDUCACIONAL.....	41
<b>CAPÍTULO 2 O REFERENCIAL DE QUALIDADE LEGITIMADO PELA AVALIAÇÃO EXTERNA.....</b>	<b>46</b>
2.1 MARCO HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO EXTERNA NA AMÉRICA LATINA.....	46
2.2 OLHAR HISTÓRICO .....	50
2.3 DEFINIÇÃO DE QUALIDADE.....	53
2.4 REFERENCIAL DE QUALIDADE LEGITIMADA PELA AVALIAÇÃO EXTERNA ..	56
2.5 TRAJETÓRIA DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO EXTERNA NO BRASIL.....	59
2.5.1 SAEB e Prova Brasil.....	59
2.5.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.....	61
2.6 O IDEB E A QUALIDADE: FATORES DESVINCULADOS .....	63
<b>CAPÍTULO 3 O IDEB E OS FATORES INTERVENIENTES À QUALIDADE DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>67</b>
3.1 DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS.....	69
3.1.1 Ambiente educativo e ambiente físico escolar .....	72
3.1.2 Prática pedagógica e avaliação .....	76
3.1.3 Ensino e aprendizagem .....	81
3.1.4 Gestão escolar democrática .....	83
3.1.5 Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola.....	87
3.1.6 Acesso e permanência dos alunos na escola .....	94
3.2 PERCEPÇÕES DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS SOBRE QUALIDADE .....	94
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>106</b>
<b>APÊNDICE A – ANÁLISE DOCUMENTAL .....</b>	<b>113</b>
<b>APÊNDICE B – OBSERVAÇÃO DO AMBIENTE ESCOLAR E DA ESTRUTURA FÍSICA.....</b>	<b>114</b>
<b>ANEXO C – ENTREVISTA COM DIRETOR ESCOLAR.....</b>	<b>116</b>
<b>ANEXO D – ENTREVISTA COM PROFESSOR.....</b>	<b>118</b>

## INTRODUÇÃO

As discussões sobre a qualidade da educação no Brasil suscitam questões sobre formação docente, financiamento, estrutura física do prédio, prática pedagógica, perfil socioeconômico do aluno e gestão escolar. Elementos considerados determinantes da qualidade da educação em uma unidade escolar. No arcabouço das discussões estão as avaliações externas como forma de qualificar as escolas e os sistemas de ensino no país. A aplicação de testes que aferem o desempenho acadêmico de alunos das escolas públicas e privadas no Brasil tornou-se uma constante a partir da década de 1990, após a reforma do Estado e com uma nova agenda política para a área educacional, tendo em vista a reconfiguração da economia e a valorização de critérios como eficiência, eficácia, produtividade e competências para a educação brasileira.

A regulação do Estado na educação, construída na perspectiva dos governos neoliberais, denota uma mudança na ação do próprio Estado, do ponto de vista da não intervenção na economia e no mercado, a não ser como um avaliador dos serviços prestados.

Na área da educação, duas são as perspectivas de Estado a serem consideradas. A primeira delas é o Estado provedor, que atua efetivamente na oferta obrigatória e gratuita da educação básica. A outra perspectiva é o Estado Avaliador, que institui mecanismos para aferir a qualidade da educação ministrada nas escolas e nos sistemas de ensino, tendo como critério os mesmos parâmetros de eficácia, eficiência e produtividade.

No caso da educação, o Estado Avaliador mede e avalia a qualidade da educação tendo como ferramenta os testes realizados em larga escala, cuja proposta promove *ethos* competitivo nas unidades escolares, assim como repassa para as escolas a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso demonstrado nas avaliações externas.

Com base nesses testes, são elaborados quadros demonstrativos de índices de desempenho, como é o caso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que reúne informações coletadas a partir do Censo Escolar e das médias de desempenho alcançadas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e na Prova Brasil. O IDEB leva em consideração o fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e as médias de desempenho dos estudantes em testes padronizados

(avaliação externa). A proposta do índice, portanto, considera somente os fins da educação e não seus processos, tampouco suas especificidades.

No entanto, existem algumas dimensões que contribuem para qualificar escolas e aumentar o nível do IDEB, mas que são negligenciadas pelos testes padronizados. O tipo de gestão, o ambiente educativo, a formação e as condições de trabalho dos profissionais da escola, sua estrutura física e a prática didático-pedagógica, não são considerados no momento da aferição do IDEB. Contudo, constituem fatores determinantes para a qualidade, na medida em que se articulam em prol de um bom desempenho escolar.

Nesse sentido, não basta levar em consideração somente os indicadores e os resultados quantificáveis e mensuráveis sem refletir sobre as especificidades dos contextos e dos processos educativos (AFONSO, 2001). É preciso entender como essas dimensões são engendradas no interior das escolas e como seus delineamentos conduzem à qualidade educacional, para além dos aspectos considerados pelas avaliações externas e compilados pelo IDEB.

Ao buscar contribuir com a temática da qualidade educacional, esta pesquisa objetivou compreender as dimensões e dinâmicas produzidas no interior da escola que orientam ou contribuem para qualificação de seus processos educativos.

Como parâmetro de análise sobre a qualidade, teve-se como referência o IDEB e os Indicadores da Qualidade na Educação, documentos elaborados pelo MEC/INEP para balizar políticas, metas e ações que devem ser empreendidas pelas escolas brasileiras na busca de qualificar seus processos educativos.

Cabe destacar que, enquanto o IDEB é um referencial estatístico e quantitativo de qualidade, os Indicadores da Qualidade na Educação se configuram numa perspectiva mais reflexiva, pois articula o engajamento da própria escola na luta pela melhoria da qualidade.

Para estabelecer parâmetros de reflexão e mobilização da escola, no que se refere à melhoria da qualidade, os Indicadores da Qualidade na Educação estabelecem elementos fundamentais denominados dimensões, a saber: ambiente educativo, prática pedagógica e avaliação, ensino e aprendizagem da leitura e da escrita, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da escolar, espaço físico escolar e, finalmente, acesso, permanência e sucesso na escola.

Segundo o documento, a qualidade da educação é permeada por essas sete dimensões e tem por objetivo ajudar a comunidade escolar a avaliar e a melhorar a qualidade da escola. Nesse sentido, o documento procura demonstrar alguns critérios e prioridades que conduzem ou promovem a qualidade.

O IDEB é um indicador estatístico, condutor de políticas públicas de melhoria da educação. Seu cálculo é baseado no tempo de permanência dos alunos na escola e na média de desempenho dos estudantes em testes padronizados. As metas do IDEB são bienais e servem para traçar a evolução dos índices de qualidade da educação no país, assim como para mobilizar uma série de ações estratégicas das escolas e sistemas de ensino para o alcance das metas estabelecidas.

No entanto, essas metas estão relacionadas somente às médias de desempenho acadêmico dos alunos e às taxas de rendimento escolar, não havendo ligação alguma entre os contextos específicos de cada escola, ou suas peculiaridades.

Contudo, entende-se que esses contextos específicos conduzem a escola aos resultados apresentados pelo IDEB, influenciando dessa forma a qualidade da educação. Há, nesse sentido, algumas dimensões ou elementos próprios do ambiente escolar que contribuem para a qualidade e que estão além das taxas de desempenho e fluxo.

Diante disso, cabe perguntar: quais são os elementos ou dimensões que, no interior de duas escolas municipais de ensino fundamental, contribuem para elevar a qualidade educacional e que estão além do enfoque pedagógico e dos conceitos de fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e médias de desempenho?

Para responder a essas perguntas, procurou-se analisar as dinâmicas conduzidas pelas próprias escolas públicas municipais investigadas no que se refere à qualidade, tendo como pressuposto o Indicadores da Qualidade na Educação.

Portanto, esta pesquisa insere-se num conjunto de investigações sobre qualidade da educação aferida por meio de avaliações externas<sup>1</sup> e procurou evidenciar os fatores considerados qualitativos em duas escolas do interior do Estado de São Paulo.

---

<sup>1</sup> Consideram-se avaliações externas todos os mecanismos que regulam a educação via testes padronizados, como o SAEB, a Prova Brasil, o Enem e o Enade.

Para realização da pesquisa, foram coletados dados em duas escolas, localizadas nas cidades Itápolis e Assis, ambas no interior do Estado de São Paulo, situadas nos extremos da aferição do IDEB realizado no ano de 2007. Enquanto Itápolis alcançou média de 8,2, Assis ficou com média 2,4<sup>2</sup> na escala de classificação divulgada pelo INEP. As informações foram coletadas e analisadas nas duas escolas numa perspectiva comparativa, tendo como eixo norteador os Indicadores da Qualidade na Educação.

A escolha desse documento deu-se principalmente pela descrição que traz das dimensões da qualidade, dando a possibilidade de estabelecer categorias de análise de acordo com a perspectiva do próprio Estado, uma vez que os Indicadores da Qualidade na Educação foram formulados com a parceria do MEC/INEP; Ação Educativa; Unicef e PNUD.

Dessa forma, foram utilizadas as dimensões descritas nos Indicadores: ambiente educativo; prática pedagógica; ensino e aprendizagem da leitura e escrita; gestão escolar democrática; formação e condições dos professores; ambiente físico escolar e, finalmente, acesso e permanência como parâmetros de análise e comparação.

Além de investigar as dinâmicas e as dimensões engendradas no ambiente escolar na busca pela qualidade, esta pesquisa também procurou analisar e apontar as características e peculiaridades de cada escola investigada; identificar os elementos considerados qualitativos dessas escolas e, enfim, comparar os resultados obtidos nas duas escolas, buscando entender os fatores que, junto com os conceitos de fluxo escolar e médias de desempenho, contribuem para elevar a qualidade da educação.

O interesse em pesquisar o tema qualidade na educação surgiu das inquietações pedagógicas da pesquisadora enquanto professora do Ensino Fundamental da rede pública de ensino e de indagações políticas e ideológicas sobre a axiologia da qualidade. Essas perguntas tinham como foco a qualidade do processo de ensinar e aprender e a busca de um constante aprimoramento das práticas didático pedagógicas.

Concomitantemente a isso, questionava o valor e o sentido da qualidade para a educação, considerando que ela assume características diferentes, dependendo

---

<sup>2</sup> Ensino Fundamental Regular – Séries iniciais (até a 4.<sup>a</sup> série). Dados referentes ao ano de 2007. Disponível em: <<http://www.portalinep.inep.gov.br>>. Acesso em: 14 dez. 2009.

do enfoque dado, ciente, no entanto, de que esse atributo advém de outros fatores que estão externos à sala de aula e à própria escola, como o nível socioeconômico e cultural das famílias cujos filhos frequentam a escola; a gestão democrática e a participação de pais.

Paralelamente à prática docente, o interesse em pesquisar a temática da qualidade educacional também surgiu das muitas análises e ponderações discutidas em encontros docentes, seminários, congressos em que o assunto é tratado.

Quando o IDEB passou a ser o grande referencial de qualidade para a educação a partir de 2005, os questionamentos aumentaram, na medida em que havia o entendimento da qualidade como um contexto maior do que simplesmente a aferição de taxas de aprovação e desempenho.

Por isso a escolha em estudar o IDEB numa perspectiva comparativa, procurando considerar os contextos próprios de cada unidade escolar e como estes contextos ou especificidades influenciam a qualidade da educação e, conseqüentemente, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Outra questão na qual esta pesquisa se debruçou e procurou compreender são as avaliações externas como mecanismo de controle do Estado, vinculando o rendimento escolar dos alunos com promoções, méritos e bônus financeiros para escolas, gestores e professores que alcançarem níveis estatisticamente satisfatórios nas avaliações externas. A qualidade, portanto, é vista como algo meramente estatístico e fundamentalmente quantitativo, baseada em critérios de produtividade, eficácia e eficiência.

Engendradas, essas políticas procuram adequar a qualidade da educação no país de forma a inseri-lo no grupo dos países desenvolvidos até o ano de 2021, ocasião em que o Brasil estará às vésperas de completar 200 anos de sua independência e tem como expectativa alcançar o índice 6,0 no IDEB, que é a média atingida por países desenvolvidos que integram a OCDE.

Dessa premissa, entende-se que a educação é vista somente como um indicador a ser buscado em longo prazo para a inclusão do Brasil no grupo dos países desenvolvidos e para a formação de indivíduos capazes de responder às demandas do mercado. A qualidade da educação, nesse sentido, não emerge como direito do cidadão, mas como uma exigência de qualificação dos processos educativos pela racionalidade imposta pelas inovações tecnológicas, pela

reestruturação do capitalismo e pela nova sociedade da informação e do conhecimento.

De acordo com as assertivas acima e na busca de desvelar as dinâmicas escolares que norteiam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, é que esta pesquisa ora apresentada, objetiva investigar as dimensões que contribuem para a qualidade da educação.

## O QUE É O IDEB?

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um instrumento de medida criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que combina dois indicadores: o desempenho dos alunos em testes padronizados e os indicadores de fluxo, como promoção, repetência e evasão.

Os testes padronizados, cuja pontuação média determina o IDEB (como a Prova Brasil, que avalia somente os estudantes do ensino fundamental, no quinto e nono anos e o SAEB, Sistema de Avaliação da Educação Básica, que avalia os estudantes do quinto ano e do nono anos do ensino fundamental e avalia também os estudantes do terceiro ano do ensino médio) são os principais instrumentos de avaliação externa que conduzem ao resultado do índice, no que se refere a rendimento e desempenho escolares.

O escopo do índice, segundo Fernandes (2007), é monitorar o sistema educacional no país, diagnosticar possíveis falhas e nortear ações políticas de melhoria para o sistema de ensino. Dessa forma, os objetivos do IDEB são:

- 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 no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),<sup>3</sup> que

---

<sup>3</sup> Plano elaborado a partir do documento “Todos pela Educação” – movimento organizado em 2006 por diferentes setores da sociedade e que defendem metas qualitativas a serem atingidas pela educação no Brasil. Documento disponível em: <[www.todospelaeducacao.org.br](http://www.todospelaeducacao.org.br)>.

tem como objetivo promover um salto qualitativo no sistema educacional brasileiro, tendo como base a avaliação e a responsabilização.

Uma das metas da PDE é interligar avaliação, financiamento e gestão, tomando como referência o conceito de responsabilização (*accountability*) e, como decorrência, a mobilização social em prol da educação de “qualidade”. As avaliações externas estão relacionadas à ideia da responsabilização e da prestação de contas por parte de todos os envolvidos na educação. O *accountability*<sup>4</sup> pode incluir outras informações, mas a ênfase é sempre nos resultados, ou seja, no desempenho dos estudantes. A responsabilidade é motivada por incentivos que podem ter ou não prêmios ou punições atrelados aos resultados e pela divulgação dos resultados alcançados pelas escolas e sistema de ensino, contribuindo dessa forma para o estabelecimento de *rankings* e para o estímulo à competitividade entre as unidades escolares (GRAMAUD; FERNANDES, 2009).

As avaliações externas como forma de “medir” o nível de qualidade da educação brasileira tornou-se uma constante a partir da década de 1990, em decorrência principalmente de um novo modelo de gerenciamento do Estado, da reestruturação capitalista e das novas exigências advindas de um novo paradigma social, a chamada de sociedade da informação e do conhecimento, em que a exigência do aprender a aprender, aprender a conviver, aprender a fazer e aprender a ser (DELORS, 2001), passaram a ser as ferramentas mais importantes para o desenvolvimento econômico de um país e para o indivíduo lograr êxito profissional.

As avaliações externas, desse modo, são utilizadas como instrumentos de medida, adequação e controle dos sistemas educativos, passando a orientar políticas públicas na área da educação.

## DESCRIÇÃO DA PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, pois, de acordo com Bogdan e Biklen (1994), privilegia a compreensão dos comportamentos a partir da perspectiva dos sujeitos participantes da investigação. A pesquisa qualitativa busca

---

<sup>4</sup> A responsabilidade pelo desempenho dos estudantes nas avaliações externas fica a cargo dos professores e diretores das unidades escolares que podem ou não, dependendo da política adotada, receber incentivos pelos “bons” resultados alcançados. ANDRADE, Eduardo. *School accountability* no Brasil: experiências e dificuldades. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008.

compreender melhor o comportamento e a experiência humana. Teve como campo de coleta duas escolas públicas municipais de educação, localizadas nas cidades de Itápolis e Assis, ambas no interior do Estado de São Paulo, que tiveram notas IDEB 2007 díspares, do ponto de vista da medição da qualidade aferida pelo índice.

A escolha dessas escolas foi estabelecida mediante análise dos dados estatísticos divulgados pelo MEC/INEP,<sup>5</sup> na publicação dos dados referente ao IDEB 2007. Essa análise permitiu verificar que Itápolis alcançou uma nota de 8,2, enquanto Assis obteve somente 2,4. O critério de escolha, portanto, foi a nota do IDEB no ano de 2007.

A metodologia adotada foi o estudo de caso, partindo do pressuposto de que este trabalho procura compreender as realidades específicas de cada escola, assim como as variáveis existentes nos contextos investigados que determinam ou influenciam os índices de qualidade.

Segundo André (2005 p. 33), o estudo de caso apresenta como uma de suas vantagens “a possibilidade de fornecer uma visão profunda e ao mesmo tempo ampla e integrada de uma unidade social complexa, composta de múltiplas variáveis”.

Ao fundamentar a pesquisa sob o enfoque do estudo de caso com dois objetos de estudo, ou seja, duas escolas e suas especificidades e contextos próprios, procurou-se estabelecer comparações, descrições e explicações dos fenômenos investigados, possibilitando análises das questões referentes à qualidade dentro desses contextos específicos.

Os instrumentos escolhidos para coleta de dados foram a observação, a entrevista semiestruturada e a análise documental, que considerou o Projeto Político-Pedagógico das duas escolas participantes da pesquisa.

Fundamentando-se em Triviños (1987), a pesquisa utilizou a técnica da triangulação de dados, por isso a escolha da observação, da entrevista semiestruturada e da análise documental, com o intuito de abranger a máxima amplitude nas análises, descrições e explicações dos contextos investigados.

As entrevistas foram realizadas no segundo semestre do ano de 2009. Primeiramente, com as diretoras das escolas investigadas e num segundo momento

---

<sup>5</sup> Divulgação dos dados estatísticos do IDEB – planilhas para *download*. Disponível em: <<http://www.portaideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2010.

com seis professoras de cada escola. O critério de escolha das professoras entrevistadas foi determinado pela própria diretora da escola, que solicitou que a pesquisadora entrevistasse aquelas que não estavam em sala de aula no momento da coleta de dados.

As entrevistas seguiram um roteiro previamente elaborado, com perguntas semiestruturadas e objetivaram um olhar mais aprofundado dos fatores que contribuem para a qualidade e que conduzem a escola para as melhores ou piores notas do IDEB. As entrevistas foram utilizadas em conjunto com as demais técnicas de coleta de dados.

A observação nas escolas foi realizada para estreitar o contato com as dinâmicas do cotidiano, assim como observar as ações dos sujeitos investigados, constituindo-se a vantagem de verificar a ocorrência de situações que nos permitem chegar mais perto da perspectiva dos sujeitos. De acordo com Lüdke e André (1986, p. 36):

não é possível aceitar plena e simplesmente o discurso verbalizado como expressão da verdade ou mesmo do que pensa ou sente o entrevistado. É preciso analisar e interpretar esse discurso à luz de toda aquela linguagem mais feral e depois confrontá-lo com outras informações da pesquisa e dados sobre o informante.

A análise documental é importante porque se constitui num elemento a ser considerado na coleta e análise dos dados, colaborando, inclusive para validar ou ratificar as informações coletadas pelas entrevistas.

A análise dos dados coletados possibilitou entender os contextos investigados, compará-los e descrevê-los, contribuindo para elucidar as questões centrais que nortearam esta pesquisa, bem como para a consecução dos objetivos estabelecidos.

Para estabelecer categorias de descrição, como apontado anteriormente, utilizou-se como parâmetro o documento *Indicadores da Qualidade na Educação*, elaborado pelo MEC/INEP, que permite às escolas analisar determinados aspectos ou elementos considerados como qualitativos.

O objetivo dos Indicadores da Qualidade na Educação é contribuir com escolas, ajudando-as a avaliar e melhorar a qualidade de seus processos educativos, estabelecendo para tanto seis elementos fundamentais, chamados de dimensões pelos quais a qualidade da escola deve necessariamente passar.

Durante a pesquisa, os Indicadores da Qualidade na Educação foram importantes na medida em que estabeleceram um referencial para a comparação entre os objetos investigados, assim como contribuíram para constituir categorias de análise.

A seguir, será feita a descrição de forma pormenorizada das escolas participantes da pesquisa, bem como de seus municípios.

## A CIDADE DE ITÁPOLIS

Itápolis é uma cidade localizada no centro geográfico do Estado de São Paulo, a 360 km da capital paulista, numa área territorial que abrange 995 km<sup>2</sup>. A cidade conta hoje com aproximadamente 38.633 habitantes, segundo estimativa do IBGE de 2007. O IDH da cidade é de 0,785.<sup>6</sup>

O principal produto agrícola cultivado na cidade é a laranja, que é industrializada e importada, servindo ao mercado interno e externo, movimentando a economia local.

A cidade também é uma referência nacional no setor da aviação, pois possui uma escola de formação de pilotos situada no Aeroclube de Itápolis e certificada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

A cidade é relativamente pequena se comparada à Assis. Embora sua área territorial seja maior, a cidade não cresceu tanto na área urbana, principalmente em função da produção agrícola.

Itápolis possui atualmente 15 escolas de Ensino Fundamental, 7 escolas de Ensino Médio e 11 escolas de Educação Infantil, conforme Tabela 1.

---

<sup>6</sup> Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em: 17 nov. 2009.

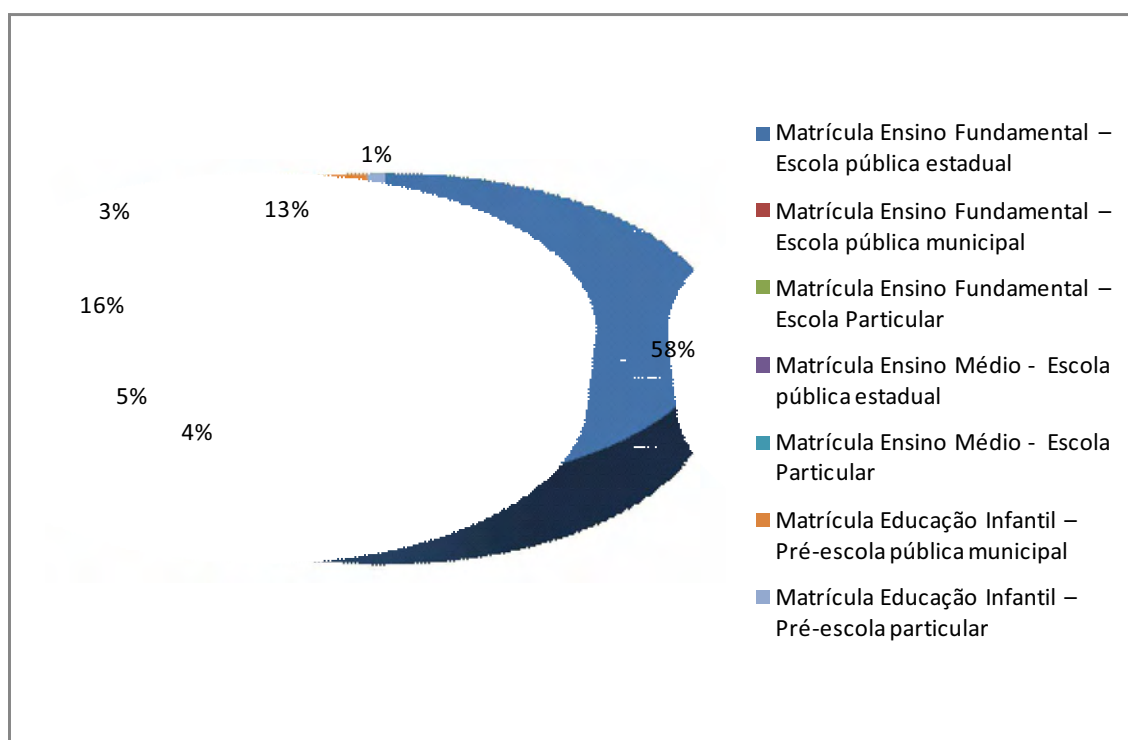
Tabela 1 – Educação Básica no município de Itápolis

Descrição	Quantidade
Ensino Fundamental – Escola pública estadual	10
Ensino Fundamental – Escola pública municipal	2
Ensino Fundamental – Escola particular	3
Ensino Médio – Escola pública estadual	4
Ensino Médio – Escola particular	3
Educação Infantil – Pré-escola pública municipal	8
Educação Infantil – Pré-escola particular	3

Fonte: IBGE (2008).

O maior índice de matrículas incide no ensino fundamental da rede pública estadual. O percentual de matrículas é de 58%, contra 4% da rede municipal.

Gráfico 1 – Número de matrículas na rede pública e particular de Itápolis



Fonte: IBGE (2008).

A escola pesquisada em Itápolis foi inaugurada em 1989 e está em bom estado de conservação. Ao todo são cinco salas de aula para as turmas do 1.º ao 5.º anos, funcionando em dois períodos, manhã e tarde, possui uma sala de informática nova, porém sem acesso à internet, e uma quadra poliesportiva. Atualmente, atende a 266 alunos matriculados. O quadro docente é formado por 14 professores e não

há equipes de coordenação e vice-direção. A diretora e a secretária exercem funções que vão desde serviços burocráticos e administrativo até inspeção de alunos no horário de intervalo.

A escola está localizada em bairro periférico da cidade, mas atende famílias com bom nível socioeconômico, considerando-se acesso a bens culturais como jornais, revista, internet, cinema, rádio e televisão e atividades de lazer e cultura. Uma realidade bastante distinta da escola investigada em Assis.

## A CIDADE DE ASSIS

Assis é uma cidade localizada no sudoeste do Estado de São Paulo, distante 448 km da capital, numa área territorial de 462 km<sup>2</sup>. Possui aproximadamente 92.965 habitantes, segundo estimativa realizada pelo IBGE em 2007. O IDH da cidade está em 0,829.<sup>7</sup>

A cidade é caracterizada como um importante ponto de entroncamento rodoviário entre os Estados de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul.

Sua posição geográfica privilegiada contribui para um perfil econômico diversificado na agricultura, comércio e prestação de serviços, despontando como grande centro educacional e tecnológico. É a única cidade da América Latina a ter o curso de Biotecnologia. Tem forte potencial turístico no rio Paranapanema.

Assis possui atualmente 42 escolas de Ensino Fundamental, 21 escolas de Ensino Médio e 31 escolas de Educação Infantil, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Educação Básica no município de Assis

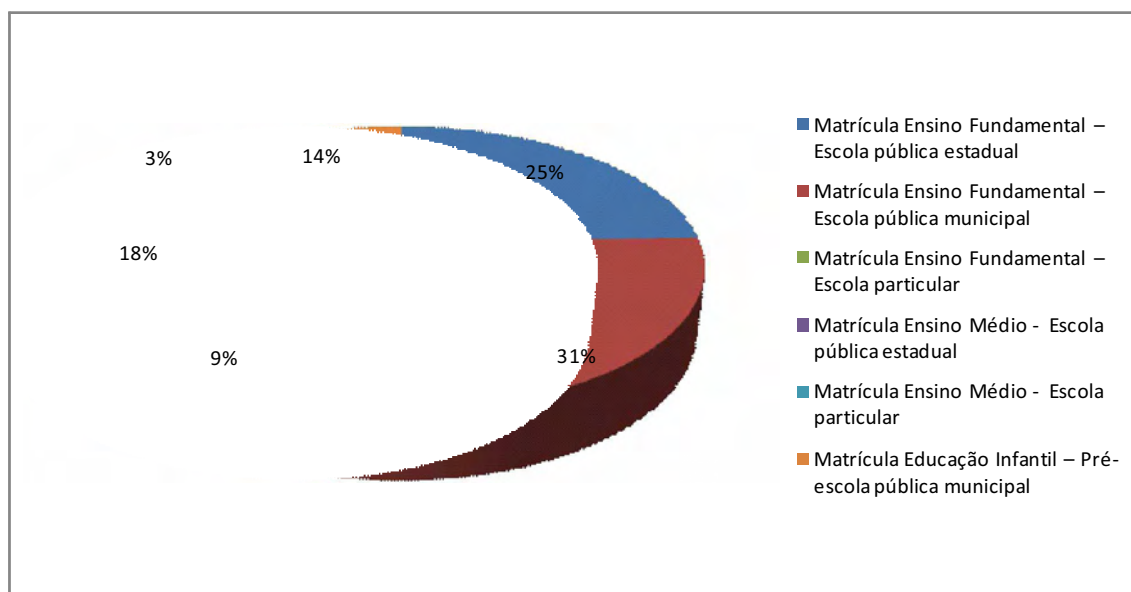
<b>Descrição</b>	<b>Quantidade</b>
Ensino Fundamental – Escola pública estadual	12
Ensino Fundamental – Escola pública municipal	21
Ensino Fundamental – Escola particular	9
Ensino Médio – Escola pública estadual	13
Ensino Médio – Escola particular	8
Educação Infantil – Pré-escola pública estadual	1
Educação Infantil – Pré-escola pública municipal	20
Educação Infantil – Pré-escola particular	10

Fonte: IBGE (2008).

<sup>7</sup> Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em: 17 nov. 2009.

As matrículas estão distribuídas entre as redes municipal, estadual e particular, mas a grande maioria está alocada na rede municipal de ensino, conforme representação gráfica.

Gráfico 2 – Número de matrículas na rede pública e particular de Assis



Fonte: IBGE (2008).

A escola investigada em Assis foi fundada em 2004 e atende alunos do 1.º ao 5.º anos do ensino fundamental e também alunos da educação infantil, funcionando em período integral. Dessa forma, os alunos assistem às aulas formais no período da manhã e à tarde participam de oficinas de língua estrangeira; experiências matemáticas; estudos e pesquisas; futsal; expressão corporal; meio ambiente; iniciação musical; saúde e qualidade de vida; hora da leitura; informática e xadrez.

As oficinas são ministradas em parceria com o Centro Social Urbano (CSU) e a Associação dos Policiais Civis da região de Assis (Apocira).

A escola investigada na cidade, atualmente, atende 341 alunos divididos em: 97 na Educação Infantil; 212 no Ensino Fundamental; 32 na sala de recurso (para alunos com deficiência intelectual)<sup>8</sup> e está localizada em bairro periférico da cidade.

É uma escola grande, com boa infraestrutura, agregando espaços como brinquedoteca, lactário e horta. A unidade tem uma área total de 6.511,81 m<sup>2</sup>, no entanto não possui quadra poliesportiva e biblioteca.

<sup>8</sup> Dados referentes ao ano de 2009.

Ao todo são 36 professores que trabalham na escola, além estagiário e monitores que colaboram nas oficinas que colaboram nas oficinas.

O núcleo gestor da escolar é formado pela diretora, vice e as coordenadoras pedagógicas dos dois segmentos, Educação Infantil e Ensino Fundamental.

As crianças que frequentam a escola são provenientes dos bairros adjacentes e também da zona rural da cidade de Assis. A escola está situada num bairro onde há altos índices de criminalidade e violência e atende predominantemente famílias carentes.

Ressalta-se que este trabalho discute questões relacionadas à qualidade educacional brasileira, contudo, é preciso esclarecer que, em se tratando de qualidade, as variáveis são muitas, e perpassam o âmbito da política pública dentro e fora do ambiente escolar, como plano de cargos carreiras e salários, FUNDEB, gestão democrática da escola e PIB dos municípios.

Diante das muitas perspectivas trazidas pelo tema, privilegiou-se neste trabalho as dinâmicas próprias do ambiente escolar, e a condução dos processos pedagógicos e administrativos para alcançar índices satisfatórios no IDEB, tido como o referencial de qualidade das escolas públicas e particulares do país.

A pesquisa está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, "*Contexto geral de reforma do Estado e seus impactos na política educacional brasileira*", buscou-se analisar os mecanismos engendrados que influenciaram as proposições políticas a partir da década de 1990.

Nesse sentido, a discussão perpassa a reforma do Estado promovida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e a nova agenda política para a área da educação. Ainda nesse capítulo, foram analisados os impactos da reforma na educação e como as proposições de políticas públicas foram sendo implantadas com vistas a atender ao ideário neoliberal e às agências multilaterais sob o ponto de vista da reestruturação capitalista.

O segundo capítulo, "*O referencial de qualidade legitimado pela avaliação externa*", procurou evidenciar como as avaliações externas foram implantadas na América Latina e no Brasil e qual o referencial de qualidade subjacente à aferição por meio de testes padronizados. Também discutiu-se como as avaliações externas passaram a ser as grandes propositoras de políticas públicas para a área educacional no país.

Já o capítulo terceiro, intitulado “*O IDEB e os fatores intervenientes à qualidade da educação*”, concentra o eixo central do trabalho de análise e a discussão dos resultados. Procurou analisar como as escolas articulam diferentes dimensões próprias do contexto escolar para a busca da qualidade, assim como entender os fatores determinantes da qualidade em cada escola investigada numa perspectiva comparativa.

Busca-se compreender neste capítulo as dinâmicas que orientam o IDEB sob o ponto de vista das escolas investigadas e os fatores que numa análise mais aprofundada são evidenciados reais na escola, mas não são levados em consideração pelas avaliações externas.

## **CAPÍTULO 1 CONTEXTO GERAL DE REFORMA DO ESTADO E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA**

### **1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E NEOLIBERALISMO**

Para entender as dinâmicas sociais que afetam as sociedades pós-modernas e, conseqüentemente, a escola como instituição social, é importante compreender os mecanismos engendrados que determinam e influenciam as proposições de políticas públicas, especialmente a partir da década de 1990, quando o Estado brasileiro, através do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) propôs e implantou um Estado com a função de regulador social dos serviços prestados pelo próprio Estado e pela iniciativa privada.

O entendimento de termos como neoliberalismo e regulação social pelas vias do mercado, originários do século XVII, em que a essência do pensamento neoliberal encontrou suas formulações teóricas a partir do liberalismo clássico, é bastante representativo para compreender as dinâmicas sociais do século XXI.

O neoliberalismo pressupõe que o Estado deve intervir o mínimo possível nas questões econômicas, políticas e sociais, transferindo essa responsabilidade para o mercado, pois somente ele é capaz de estruturar e coordenar racionalmente os problemas sociais.

Segundo Teixeira (1998), o neoliberalismo foi a resposta encontrada pelos países capitalistas para um modelo de estado centralizador e “letal” que tem em sua base o intervencionismo em todos os setores sociais, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Segundo o autor, o principal fator da crise de eficiência e governabilidade do Estado é justamente a interferência que ele tem em todas as questões sociais.

O modelo neoliberal – cujos principais expoentes teóricos são Friederich Hayek da Escola de Viena, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1974, e Milton Friedman, da Escola de Chicago, ganhador do mesmo prêmio em 1976 – postula a análise da sociedade, do Estado e da política, nos moldes do liberalismo clássico, cuja formulação teórica defende um Estado constitucional, do ponto de vista jurídico, no qual a liberdade social de cada indivíduo seja respeitada segundo um conjunto de normas e leis expressas num código ou numa constituição. Há, portanto, um limite no poder do Estado quanto à sua ação, em detrimento da

liberdade dos indivíduos, constituindo-se a partir daí, os direitos naturais. No entendimento de Bobbio (1984, p. 15): “[...] os direitos naturais constituem um limite ao poder do Estado, pelo fato de que o Estado deve reconhecê-los, não pode violá-los, pelo contrário, deve assegurar aos cidadãos o seu livre exercício”.

Os direitos naturais asseguram aos indivíduos a garantia contra o poder absoluto do Estado, bem como a liberdade de exercer seus direitos, enquanto cidadão (TEIXEIRA; OLIVEIRA, 1998).

Bianchetti (2005) entende o neoliberalismo como uma proposta hegemônica dos países capitalistas, desenvolvido a partir da década de 1970, que teve como princípio romper com o paradigma keynesiano e com as políticas distributivas do Estado de Bem-estar Social, num período de instabilidade financeira decorrente principalmente da crise do petróleo.

Portanto, todos os problemas originários na sociedade como emprego, renda, previdência, habitação, saúde e educação são passíveis de serem resolvidos pelo próprio mercado e pela liberdade de atuação dos indivíduos e não somente por políticas públicas desprendidas pelo Estado, que se ocupem de resolver essas questões.

As premissas que apoiam esse modelo são predominantemente: a reestruturação econômica do capitalismo, caracterizada como a mínima participação do Estado nos rumos da economia; aumento da produção com vistas ao desenvolvimento econômico; livre comércio e uma política de privatização das empresas estatais. Na compreensão de Morrow e Torres (2003, p. 275): “[...] o Estado, o intervencionismo estatal e as empresas estatais são parte do problema, não da solução”.

Azevedo (2004) critica o neoliberalismo ao afirmar que ele é usado para o total convencimento da sociedade, sendo considerado a “solução” para todos os males sociais. No que se refere à educação, o ideário neoliberal tenta melhorar as economias nacionais, via processos educativos, com vistas à formação de mão-de-obra para atendimento às demandas do mercado.

Enquanto política social, a educação é subsidiada pelo Estado, sob a justificativa da educação ser um elemento importante para minimizar as desigualdades sociais, assim como fazer avançar a sociedade.

No entanto, esse subsídio do Estado é dividido com o setor privado sob a alegação de estimular a competição e “aquecer o mercado” educacional, assim

como estabelecer o equilíbrio necessário, com vistas a garantir a qualidade nos processos. Portanto, a política neoliberal é consolidada por um Estado menos intervencionista e mais regulador.

Na orientação do Estado Mínimo, as políticas públicas, de cunho social, são as principais responsáveis pela crise atual do Estado, uma vez que elas ferem os princípios liberais tanto no plano econômico como no plano social e moral. Segundo Bianchetti:

As políticas adequadas para retomar o crescimento econômico nas sociedades capitalistas (...) exigirão necessariamente transformações profundas nas estruturas das sociedades ocidentais, com a perspectiva de liberar novamente o funcionamento dos mecanismos naturais, que se expressam no mercado e que foram desvirtuados pela aplicação de políticas redistributivas direcionadas pelo Estado. (BIANCHETTI, 2005, p. 23).

As políticas redistributivas citada por Bianchetti são consubstanciadas no Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State*, cuja organização política e econômica fica a cargo do Estado, que tem como função organizar e promover a economia, provendo serviços como saúde, educação, seguridade social e habitação.

O Estado de Bem-estar Social entrou em conflito diante das estruturas capitalistas ante a crise do petróleo na década de 1970, do estancamento econômico, da inflação, das inovações tecnológicas e do fortalecimento do setor financeiro internacional, refletindo inevitavelmente no crescimento econômico e na acumulação do capital. Nesse contexto, o neoliberalismo foi a resposta encontrada para a crise do capitalismo e o Estado, como instituição que detém o poder, é o mediador e o regulador da mesma crise (MORROW; TORRES, 2003).

O Estado regula porque determina regras e normas que devem ser aplicáveis em situações gerais, enquanto os indivíduos ficam livres para se relacionarem na sociedade, segundo seus próprios interesses.

As experiências dos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan nos Estados Unidos, caracterizam um marco teórico-prático da corrente neoliberal nas sociedades modernas.

Na América Latina, o primeiro país a implantá-lo foi o Chile, no governo ditatorial do general Augusto Pinochet, em 1974, seguido dos governos de Carlos Saul Menem, na Argentina, e de Carlos Salinas, no México (PALMA FILHO, 2005).

No Brasil, o modelo neoliberal começou a delinear-se no final da década de 1980, no governo do então presidente Fernando Collor de Melo, mas sua efetiva consolidação ocorreu na década de 1990, ocasião em que foi implantada a Reforma do Estado, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no governo de Fernando Henrique Cardoso (PERONI, 2003).

## 1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Embora o modelo neoliberal tenha sido colocado em prática somente após a redemocratização do Brasil, e mais especificamente no governo FHC, os antecedentes históricos remontam da década de 1980, quando o Consenso de Washington, agregando membros do governo norte-americano e de organismos financeiros como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, reuniram-se para avaliar e recomendar as reformas a serem empreendidas em toda a América Latina, como requisito para cooperação financeira externa, propondo um programa de ajuste estrutural amparado por políticas neoliberais (TEIXEIRA; OLIVEIRA, 1998).

A partir dos anos 1980, o Banco Mundial começou a se destacar como o principal financiador de reformas estruturais de países em desenvolvimento, assim como proponente de políticas públicas internas, condicionadas aos empréstimos para implementação de programas de ajuste estrutural (SOARES, 1998).

No geral, essas reformas podem ser entendidas como medidas regulatórias com o propósito de reduzir o tamanho do Estado, assim como favorecer a abertura da economia ao mercado internacional.

No Brasil, as propostas de reforma abrangiam as seguintes áreas: disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação e propriedade intelectual.

O programa de ajuste teve seu início com o governo de Fernando Collor de Mello. As ações previam privatização das empresas estatais, abertura econômica ao mercado externo via redução de barreiras alfandegárias, combate à inflação e programa de reestruturação produtiva destinado às empresas, uma vez que era preciso atender a demandas cada vez mais exigentes, impetrando um processo de gestão da qualidade, bem como da produtividade como alternativas para tornar

essas empresas cada vez mais competitivas e capazes de se adaptarem ao mundo desenvolvido.

Teixeira e Oliveira (1998) afirmam que, após a saída do presidente Fernando Collor de Mello, as políticas neoliberais e os programas iniciados na sua gestão lograram êxito sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, que manteve a agenda neoliberal e propôs inclusive, um plano para remodelar a Constituição Federal e flexibilizar as relações entre Estado e sociedade, concretizando, portanto, a proposta de reforma idealizada por agências multilaterais no consenso de Washington.

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.

É importante ressaltar que a reforma proposta pelo MARE vai delinear também as políticas educacionais para o Brasil, na medida em que propôs a avaliação externa como mecanismo de controle e regulação do Estado como uma exigência imposta por organismos multilaterais.

### 1.3 HISTÓRICO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

Cabe aqui destacar os elementos históricos que, dentro da perspectiva neoliberal, deram suporte à reforma do Estado Brasileiro.

O termo reforma deriva de Reformismo e caracteriza-se como um movimento que visa melhorar e aperfeiçoar o ordenamento existente, sem, contudo, ser revolucionário, pois considera os valores absolutos da civilização como princípios básicos, entendidos como a liberdade individual e o bem-estar de todos os indivíduos da sociedade. Quanto ao sistema político, o reformismo é caracterizado pelo fortalecimento e pela ampliação da democracia liberal na perspectiva de que a eficiência econômica como sinônimo do aumento da produtividade cria os meios necessários para a melhoria de vida das populações, sendo essa uma condição indispensável para a participação democrática (SETTEMBRINE, 1986). Portanto, para reordenar as prioridades do Estado, assim como alterar seu processo de influência em todos os setores sociais, faz-se necessária sua reforma.

A primeira reforma administrativa no Brasil ocorreu em 1936, promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, no governo de Getúlio Vargas, com a criação

do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e estava baseada na teoria administrativa de Taylor e na burocracia de Max Weber. Essa reforma foi implantada com a perspectiva de substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público era confundido com o privado e o Estado considerado patrimônio do rei (PEREIRA, 1996a).

Com o avanço do capitalismo industrial e das democracias parlamentares no século XIX, esse tipo de administração apresentava-se inadequado, havendo a necessidade do estabelecimento de uma administração burocrática que levasse em conta a separação entre o público e o privado, e entre o político e o administrador público. Surge então a administração burocrática racional-legal (PEREIRA, 1996b).

No entanto, 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 aos 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 a assistência social, a pesquisa científica, bem como a regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais (PEREIRA, 1996b).

No final da década de 1960, por meio do Decreto-Lei n.º 200, de 1967, houve uma tentativa de superar a rigidez burocrática e buscar uma administração mais eficiente e eficaz, porém de forma descentralizada, exercida por mecanismos como o planejamento, a racionalidade e o controle de resultados. No entanto, esta tentativa de reformar a administração estatal não logrou êxito, em função, principalmente, do contexto político do Brasil, que passava por um período de ditadura militar.

Somente a partir de 1995, o Brasil conseguiu efetivar a reforma administrativa do Estado, transitando, dessa forma, de uma administração burocrática para uma administração gerencial e descentralizada, de controle e de privatização, e com o propósito de dividir responsabilidades mediante a transferência a outros setores ou instituições de prestação dos serviços sociais. Nesse caso, o Estado não deixa de subsidiar os serviços sociais; reduz seu papel enquanto executor direto desses serviços, mas aumenta o controle e a regulação das instâncias que os oferecem.

#### 1.4 O CONTEXTO POLÍTICO, ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL NA IMPLANTAÇÃO DAS REFORMAS DA DÉCADA DE 1990

A redução do papel do Estado de executor das políticas, para regulador das mesmas, se deu principalmente diante da crise de ineficiência e legitimidade que o Estado teve, a partir da década de 1970, principalmente em função da diminuição na taxa de crescimento econômico, do aumento no número de desempregados e dos elevados índices de inflação.

Esses fatores, aliados ao desequilíbrio financeiro dos países da América Latina e do Leste Europeu, contribuíram para aumentar ainda mais a grande dificuldade da administração de políticas sociais, implantadas com sucesso após a Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão.

Nesse período, o Estado passou a desempenhar um papel estratégico na coordenação da econômica capitalista, pois tinha como principal preocupação aumentar o desenvolvimento econômico e estabelecer uma distribuição de renda mais igualitária (PEREIRA; SPINK, 1998).

No entanto, esse modelo de Estado mostrou-se ineficaz e ineficiente sob o ponto de vista de sua “benevolência”, ao prover tudo a todos, e de sua gestão, num 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.

Diante desses fatores, era preciso minimizar as funções do Estado, principalmente nas questões sociais. Foi a partir dessa perspectiva que a reforma do Estado foi implantada com o principal objetivo de racionalizar recursos e diminuir sua interferência, principalmente no que se referia a políticas sociais, dentro da perspectiva neoliberal.

Luis Carlos Bresser Pereira, então ministro da Administração e Reforma do Estado, no governo FHC, foi o grande idealizador da reforma do Estado em 1995. Segundo ele, alguns fatores foram determinantes para redefinir o papel do Estado, dentre eles: a globalização, a crise fiscal do Estado, ainda baseado na burocratização weberiana e sua ineficiência, a estagnação econômica do país e a necessidade do ajuste estrutural da economia em toda a América Latina.

Condizente com a política e o ideário neoliberal, e buscando dividir responsabilidades com a sociedade civil, Bresser Pereira afirma que há uma crise na gestão pública brasileira. Segundo ele:

O Estado tinha se tornado muito grande, aparentemente muito forte, mas de fato muito fraco, ineficiente e impotente, dominado pela indisciplina fiscal, vítima de grupos especiais de interesse, engajados em práticas privatizadoras do Estado, ou seja, no *rent seeking*. (PEREIRA, 1996a, p. 16-17).

A Reforma do Estado proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995 por meio do MARE e do Plano Diretor da Reforma do Estado, objetivava a descentralização política e administrativa, por meio da delegação de autoridade, recursos e atribuições. Objetivava também tornar a economia nacional competitiva internacionalmente.

Para alcançar esses objetivos, a organização estatal deveria deixar de ser uma administração pública burocrática para se transformar numa administração pública gerencial, composta de valores como eficiência e qualidade. 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, 1998a).

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

[...] 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 era, 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.

O Plano de Reforma do Estado foi pensado e implantado sob forte influência do neoliberalismo, partindo do pressuposto de que a crise é originada no interior do Estado e somente o mercado é capaz de resolvê-la.

As estratégias de reforma do Estado envolviam quatro setores: 1) o núcleo estratégico do Estado, que é o definidor de leis e políticas públicas; 2) as atividades exclusivas do Estado, caracterizadas como aquelas em que o Estado, tem poder de legislar, tributar; 3) os serviços não exclusivos ou competitivos, caracterizados como serviços não envolvendo o poder de Estado, mas que o próprio Estado realiza porque considera de alta relevância; 4) a produção de bens e serviços para o mercado, que é exercido pelo Estado através de empresas de economia mista, que operam em serviços considerados públicos ou estratégicos (PEREIRA, 1996a).

Quadro 1 – Formas de propriedade e de administração dos setores do Estado

Setores do Estado	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>Núcleo Estratégico:</b> Legislativo, Judiciário, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público					
<b>Atividades Exclusivas:</b> Regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social básica					
<b>Serviços não exclusivos:</b> Universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização				
<b>Produção para o mercado:</b> Empresas estatais	Privatização				

Fonte: BRASIL, 1995, p. 59.

A reestruturação dos serviços executados pelo Estado orientou-se pela necessidade de “transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 17), uma vez que o 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, que segundo o Plano:

[...] 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.

O Estado deixa, portanto, de ser o provedor direto de serviços como saúde, educação e seguridade social e passa a ser o regulador dos mesmos serviços, já na perspectiva de transferência dos serviços e da publicização.<sup>9</sup>

A educação, assim como os demais setores da sociedade, também sofreu os impactos reforma do Estado, pois ela é entendida como um serviço não exclusivo do Estado, portanto, passível de ser executado por instituições públicas não estatais, assim como instituições privadas, sob o ponto de vista da divisão de responsabilidade com a sociedade civil. Isso representou menor preocupação do Estado com essas questões e culminou com a criação de mecanismos de controle, estabelecendo-se, para tanto, um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade civil.

Essa nova configuração do Estado regulador, imprime introduzir mecanismos de mercado na educação. Isso se dá principalmente pelo controle de conteúdos curriculares, pela avaliação externa e pelo estímulo à competição entre as escolas e sistemas de ensino.

## 1.5 O IMPACTO DA REFORMA NA EDUCAÇÃO

O quadro educacional, em meados da década de 1980, era caótico: 50% das crianças em idade escolar repetiam o ano ou eram excluídas no decorrer da primeira série; 30% da população era analfabeta; havia 23% de professores leigos; 30% das crianças não tinham acesso à escola ou estavam fora dela. Somam a esse quadro, oito milhões de crianças matriculadas no Ensino Fundamental com mais de 14 anos; 60% dessas matrículas estavam concentradas nas séries iniciais. Além disso, é importante destacar que 60% da população brasileira vivia abaixo da linha da pobreza (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

Palma Filho (2005) lembra também que apenas 34% de alunos ingressantes no ensino fundamental conseguiam concluí-lo e com um tempo de permanência 50%

---

<sup>9</sup> Entende-se por publicização a transferência direta dos serviços, antes executados somente pelo Estado, para instâncias públicas não estatais. Nesse contexto, cabe exemplificar a municipalização do ensino nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

maior do que os oito anos previstos na legislação. Entretanto, ao longo dos anos 1980, ampliaram-se as oportunidades de escolarização em todo o território brasileiro, muito embora esse aumento quantitativo não tenha sido seguido pelo qualitativo e pela universalização do Ensino Fundamental, pois continuavam acentuadas as brutais diferenças regionais e a ausência de políticas públicas voltadas para minimizar essas discrepâncias.

Esse cenário foi o “pano de fundo” para a reforma da educação. Segundo os propositores, a crise existente no sistema escolar brasileiro emperrava o desenvolvimento do país. Esse quadro, segundo os reformistas, exigia uma reorganização política e uma mudança significativa na área da educação e foi nesse sentido que a reforma educacional<sup>10</sup> se concretizou.

Popkewitz (1997) pondera que o conceito de reforma é normativo e possui implicações simbólicas. No entanto, o autor é bastante pragmático ao afirmar que a escola é a instituição primeira onde a reforma se efetiva. Afirma ainda que a escola é uma instância privilegiada para operar a reforma, pois ela é a primeira instituição a estabelecer a direção, a finalidade e a vontade da sociedade, cabendo a ela, portanto, conduzir a modernização das demais instituições. No olhar de Popkewitz (1997, p. 21): “A reforma do ensino é vista como um mecanismo para alcançar o ressurgimento econômico, a transformação cultural e a solidariedade nacional”.

Assim, as reformas são concebidas como necessidade de atualização e modernização dos sistemas escolares, com a finalidade de introduzir inovações e adequações da escola à demanda. Reformas são, portanto, repostas à crise da educação.

No entender de Afonso (2005), as reformas na educação são também tentativas para solucionar problemas enfrentados pelo Estado moderno, mais especificamente a crise fiscal e a necessidade de promover processos de acumulação e legitimação.

As mudanças transcorridas a partir da reforma pretendiam, portanto, adequar a educação a uma nova ordem social e econômica vigente, caracterizada principalmente pela reestruturação do capitalismo, pelos avanços científicos e tecnológicos, pela alteração nas concepções de Estado e suas funções,

---

<sup>10</sup> Embora o conceito de reforma educacional tenha significados distintos, tomou-se como referência a fundamentação teórica do sociólogo Enguita (1995). Para uma análise sobre essa questão, ver: AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional regulação e emancipação**: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2005.

principalmente com a diminuição de sua interferência nas questões sociais e, conseqüentemente, o fortalecimento das leis de mercado.

Para tanto, era preciso alinhar a educação aos interesses econômicos e políticos, com o objetivo de aumentar sua eficiência e eficácia, bem como atender a novos parâmetros produtivos. Sob essa prerrogativa, cabe à educação ressignificar as propostas políticas com vistas a atender à nova agenda política neoliberal.

Com a eleição do presidente Fernando Collor de Mello em 1990, a abertura do mercado aos produtos estrangeiros e a queda da produção da indústria brasileira, via-se na educação a sobrevivência à concorrência do mercado e à formação do cidadão do século XXI.

A competitividade passa a ser o referencial de destaque nas políticas públicas para a educação no Brasil, ao ser considerada ferramenta para consolidação do cidadão do século 21 e para a sobrevivência do mercado. No olhar de Delors:

Os sistemas educativos devem dar resposta aos múltiplos desafios das sociedades da informação, na perspectiva de um enriquecimento contínuo dos saberes e do exercício de uma cidadania adaptada às exigências do nosso tempo. (1999, p. 68).

Para concretizar essa proposta, a escola deveria adequar-se a um novo paradigma de gestão. Segundo Mello (1995), a efetividade das mudanças se desenvolve por meio da gestão estratégica e da racionalidade das ações empreendidas. Para a autora, a escola deve formar para a qualificação da cidadania moderna e competitiva, com conteúdos básicos voltados para a demanda do mercado, passando também pelas novas tecnologias de informação e comunicação, uma vez que o indivíduo deve dominar os códigos da modernidade.

Mello (1995) é bastante pragmática ao afirmar que os problemas da educação brasileira – como capacitação de professores e sua valorização, as condições mínimas de desenvolvimento do processo ensino aprendizagem, como materiais didáticos, bibliotecas, laboratórios e a própria infraestrutura da escola – requerem uma nova forma de organização e gerenciamento. Sob essa perspectiva, a autora entende que a gestão é a mola propulsora da qualidade, tanto para a educação básica quanto para políticas públicas.

Afirma, ainda, que é preciso redimensionar os processos de gestão da escola pública, devendo esses ser alicerçados na perspectiva neoliberal e no dinamismo da

gestão da escola privada, onde os parâmetros de eficiência, eficácia e produtividade, originários da economia de mercado e internalizados pelos sistemas escolares, são os grandes fatores considerados qualitativos.

Para fundamentar seus argumentos, Mello (1995) estabelece requisitos mínimos, concernentes à gestão, para a efetiva qualificação e capacitação do indivíduo para as demandas exigidas no século XXI, bem como a busca de um padrão de gestão eficiente, eficaz e racional.

Segundo a autora, é preciso rever o padrão de financiamento e alocação de recursos; examinar o planejamento para a expansão e ocupação da rede física; qualificar a gestão escolar; instituir sistemas de avaliação externa da aprendizagem dos alunos; estimular e criar modelos alternativos para a formação docente, além de capacitar os professores em efetivo exercício da profissão; fazer um levantamento das dificuldades e propor alternativas de solução para a questão salarial; optar por uma política do livro didático; qualificar a demanda no sentido de promover maior preocupação da sociedade civil e das mídias de forma geral com a qualidade da educação no país; por fim, é preciso estabelecer diretrizes para a integração da escola com outras instâncias como saúde, lazer, esporte e cultura, a fim de propiciar aos alunos experiências inovadoras (MELLO, 1995).

A modernização e a competitividade são os fatores que direcionam a fundamentação teórica da autora, uma vez que considera a educação um processo voltado ao atendimento das necessidades emanadas pelo mercado. Para tanto, entende que a avaliação é um mecanismo importante e, acima de tudo, necessário, pois o papel da escola é transmitir conteúdos básicos exigidos para o cidadão do século 21.

Esses fatores orientam a gestão da escola caracterizando-se como exigência para manutenção do mercado, uma vez que a qualidade da educação serve aos resultados obtidos com a reestruturação produtiva, o que, em larga medida, exige a formação de cidadãos conscientes e aptos a enfrentarem as exigências da sociedade moderna.

Portanto, a busca da qualidade está muito mais ligada ao desenvolvimento econômico do país e sua inserção no grupo dos países desenvolvidos do que na premissa da democratização das oportunidades educacionais e da garantia do direito à educação e formação cidadã a todos.

Corrobora com esse entendimento a análise realizada por Freitas (2004) ao recriminar a busca da qualidade baseada somente em resultados mensuráveis alcançados por meio de testes padronizados, sem que se leve em conta outros fatores subjacentes à realização da avaliação.

Ao criticar o caráter eminentemente pragmático da busca da qualidade, o autor interpreta a política pública educacional brasileira como mecanismo de ajuste dos estudantes a determinados contextos e exigências. No olhar de Freitas (2004), as medidas assumidas pelo Estado ganham o caráter de políticas neotecnicistas, ou seja, uma nova tentativa de modelar o comportamento do aluno e produzir indivíduos competentes para o mercado de trabalho.

Segundo o autor:

Foi criado o conceito de equidade, entendido como a responsabilidade da escola ter que ensinar qualquer aluno, independentemente de seu nível socioeconômico. Dessa forma, descontado o nível socioeconômico, o que restava era percebido como [...] de responsabilidade da escola e de seus recursos pedagógicos. Bastava treinar (ou credenciar) os professores, mandar livros didáticos, criar parâmetros curriculares, eliminar os tempos fixos como nos ciclos ou na progressão continuada e, sobretudo inserir avaliação externa. Este tem sido o cotidiano dos sistemas educativos sob o impacto das políticas públicas mais recentes. (FREITAS, 2004, p. 147).

No Estado de São Paulo, essas políticas consolidaram-se nos currículos escolares e na nova proposta curricular, na progressão continuada e nas avaliações externas como forma de gerar competências e medir qualidade nos processos educativos. É interessante destacar que a implementação dessas políticas gera um clima de competição entre as escolas e os profissionais da educação, na medida em que se vincula à nota obtida na avaliação externa com o bônus do professor e dos profissionais da escola.

Cabe explicitar que o desenvolvimento deste trabalho pressupõe outros fatores intervenientes na qualidade que estão além do enfoque pedagógico e dos conceitos de fluxo escolar como promoção, repetência e evasão, assim como médias de desempenho quantificáveis em testes padronizados.

Entende-se que há outras dimensões que influenciam a qualidade como a gestão escolar, o ambiente educativo, a condição socioeconômica das famílias cujos filhos frequentam a escola, a formação do professor e suas condições de trabalho, a estrutura física da escola e as políticas próprias de cada instituição.

## 1.6 A REFORMA DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O LIMIAR DE UMA NOVA QUALIDADE EDUCACIONAL

No campo da educação, coube a José Goldemberg (1993), então ministro da educação, realizar na década de 1990, um diagnóstico da educação brasileira, com o intuito de torná-la mais eficiente e capaz de atender às necessidades emergentes do mercado.

Do diagnóstico realizado por Goldemberg, juntamente com as propostas implantadas a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia em 1990 – quando se estabeleceu que as políticas educacionais direcionar-se-iam à educação básica, com o objetivo de reduzir a pobreza e formar capital humano – resultaram nos pressupostos para a reforma na educação.

Segundo Goldemberg (1993), é preciso educar as massas, sob o ponto de vista da democratização do acesso à escola, para o sentido da cidadania plena e dar oportunidade a essa população ter acesso aos bens e serviços oferecidos pela sociedade.

Na mesma perspectiva, o autor argumenta que a necessidade de educar está alicerçada na alteração do processo produtivo e do desenvolvimento tecnológico, exigindo maior qualificação e melhor formação. Para justificar essa afirmação, Goldemberg (1993) alega que o problema não está na democratização, mas na permanência desses jovens na escola, principalmente de nível médio, como forma irrevogável de preparação para o mercado de trabalho e desenvolvimento do país. Para o autor, a ineficiência do sistema educacional brasileiro é o principal obstáculo para a modernização da sociedade e, muito embora a democratização tenha sido um avanço, a qualificação em todos os níveis dos sistemas de ensino e ainda é bastante falha e passível de ser reajustada.

Ainda, segundo o autor, não basta construir escolas e universalizar o acesso, é preciso combater a pobreza, erradicar o analfabetismo, reorganizar o financiamento da educação básica, bem como controlar os dispêndios públicos com educação. Foi, portanto a partir desses fatores, que o MEC negociou um empréstimo com o Banco Mundial (BM) destinado a melhorar o desempenho do sistema educacional como um todo. A reforma na educação, financiada pelo BM, tinha como objetivo propiciar treinamento de professores; melhorar as condições físicas de

ensino e do material educacional e estimular a melhoria do gerenciamento da educação pelos estados brasileiros.

A concessão do empréstimo do BM estava condicionada a esforços planejados pelos governos estaduais à correção da situação, buscando eficiência e eficácia do sistema.

Socialmente, o BM tem dado ênfase especial à educação com propostas que vão desde a macropolítica até a sala de aula e a formação do professor. Essas recomendações são destinadas aos países em desenvolvimento, como pacotes de medidas a serem adotadas com vistas a melhorar a qualidade e a eficiência da educação, assim como as aprendizagens escolares na escola pública.

Em conjunto com a Unesco, o Unicef, o PNUD, o BM definiu a educação básica como prioridade, por meio da *Declaração Mundial de Educação para Todos*, influenciando fortemente as políticas educacionais dos anos 1990. Algumas constatações realizadas pelo BM demonstraram a preocupação em assegurar a reforma educacional tendo em vista:

- O número de absoluto de crianças sem educação tem possibilidade de aumentar nos próximos vinte anos.
- Apenas pouco mais da metade dos alunos da escola primária completam o ciclo primário.
- A alfabetização dos adultos permanece como sendo um grande problema.
- Impulsionada em parte pelo êxito no primeiro grau conseguido no passado, a demanda pela educação secundária e superior vem crescendo mais rapidamente que a capacidade que muitos sistemas educativos têm de atendê-la.
- Vem se alargando a distância educacional entre os países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e as economias de transição da Europa Oriental e da Ásia Central. (BM, 1995 apud TORRES, 1998).

Portanto, reformar a educação básica significava melhorar o acesso, a equidade e a qualidade do ensino, esta última entendida como um problema geral que afeta o mundo, prejudicando o desenvolvimento sustentável, assim como a diminuição da pobreza sob perspectiva neoliberal. Cabe ressaltar a urgência do BM em reduzir a distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. Ou seja, a importância de aliar os aspectos econômicos e financeiros aos aspectos pedagógicos desencadeados para o desenvolvimento do país.

Segundo a *Declaração* do BM, a educação é um meio de reestruturação capitalista e a escola é sua instância formadora:

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as conseqüências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde, nutrição [...] o ensino de primeiro grau é a base e sua finalidade fundamental é dupla: produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação (BM, 1995 apud TORRES, 1998).

Nessa perspectiva integram-se as competências e habilidades que o indivíduo deve possuir para agir de forma eficiente e eficaz em situações diversas, utilizando conhecimentos essenciais aprendidos na escola e utilizados no mundo do trabalho. Esse é o referencial de qualidade proposto pelo BM e seu maior desafio também.

Embora a Unesco seja a principal agência responsável pela proposição e implementação das ações afirmativas desencadeadas na Conferência Mundial de Educação para Todos e na Cúpula Mundial de Educação para Todos, o Banco Mundial tem deslocado as propostas originais da Unesco de forma a conduzir as ações empreendidas sob o ponto de vista da estrutura econômica, uma vez que essas ações visam a atender a reforma neoliberal proposta pelo Estado. Nessa perspectiva, Torres (1998, p. 131) destaca que a proposta do Banco fundamenta-se nos seguintes elementos:

- a) Prioridade na educação básica;
- b) Melhoria da eficácia da educação;
- c) Ênfase nos aspectos administrativos;
- d) Descentralização e autonomia das instituições escolares, entendida como transferência de responsabilidade de gestão e de captação de financiamento, enquanto ao Estado caberia manter centralizadas as funções de fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos e monitorar o desempenho escolar.

Em se tratando de qualidade na educação básica, o Banco Mundial considera que sua efetividade se dá nos resultados, em decorrência do desempenho escolar,

julgado a partir de metas e objetivos elencados pela escola. Métodos de ensino, validade de conteúdos e sentido de aprendizados não são questionados, uma vez que a referência são os insumos e produtos educacionais (TORRES, 1998).

Tais insumos são fatores determinantes para o processo educativo. Segundo a proposta do BM, eles são: bibliotecas; tempo de instrução; tarefas de casa; livros didáticos; conhecimentos do professor; experiência do professor; laboratórios; salário docente; tamanho da sala de aula.<sup>11</sup>

A partir desses fatores, o BM faz suas recomendações aos países em desenvolvimento, propondo políticas públicas que priorizem a educação como fator imprescindível que agrega valor e desenvolvimento aos países.

Para consubstanciar a reforma na educação, propõe-se maior contribuição e participação das famílias e da comunidade, bem como maior atuação da iniciativa privada nesse setor. É importante que a escola busque tais participações, que devem resumir-se às contribuições econômicas para a manutenção da infraestrutura escolar e à influência nos critérios de organização e gestão. Essas propostas visavam principalmente a “[...] uma redefinição dos parâmetros e prioridades da despesa pública e uma contribuição maior das famílias e das comunidades nos custos da educação”. (TORRES, 1998, p. 137).

As recomendações propostas pelas agências multilaterais são elaboradas tendo como referência a análise econômica em detrimento ao viés pedagógico. Numa linguagem mais comum, é a relação custo-benefício para o Estado dos gastos com a educação e do retorno que ela oferece. O predomínio, portanto, das proposições políticas está baseado sob o ponto de vista econômico e não educativo, cabendo ao Estado a regulação do sistema educacional e sua avaliação, alcançada por meio de testes padronizados, que objetivam “medir” a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas brasileiras.

No Brasil, os recursos advindos de acordos com organismos multilaterais, como o BM, são utilizados em projetos que visam à melhoria da qualidade da educação básica, definida por resultados via testes padronizados, e incentivam as novas pedagogias que, em sintonia com organismos financeiros, se aliam com os interesses econômicos. Nesse sentido, para a escola, a presença de professores e de uma pedagogia não é vista. Ela, tão somente, configura-se em torno de variáveis

---

<sup>11</sup> Segundo Torres (1998), o investimento recai prioritariamente no tempo de instrução, nos livros didáticos e na formação de professores.

observáveis e quantificáveis, afastando-se dos aspectos qualitativos essenciais para a educação.

Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2004), a reforma educacional no Brasil, cujo maior objetivo era garantir o acesso à educação e a permanência nela, incentivou a implantação dos programas: “Acorda Brasil! Tá na hora da escola”, Aceleração da Aprendizagem, Guia do Livro Didático – 1.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> séries e o Bolsa Escola. Quanto ao financiamento, o MEC implementou programas como: Dinheiro Direto na Escola, Programa Renda Mínima, Fudescola, Fundef, Proep, além de projetos destinados às novas tecnologias como o TV Escola, Programa Nacional de Informática na Educação, Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância e Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior.

No tocante à regulação e ao controle dos processos, o governo implantou, a partir da década de 1980, avaliações externas como forma de medir e quantificar os resultados educacionais. Destacam-se como formas de intervenção de natureza avaliativa a Prova Brasil, que avalia o rendimento dos estudantes de 5.<sup>o</sup> e 9.<sup>o</sup> anos do Ensino Fundamental; o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que afere a proficiência em Matemática e em Língua Portuguesa, nos alunos do 5.<sup>o</sup> e 9.<sup>o</sup> anos do Ensino Fundamental e da 3.<sup>a</sup> série do Ensino Médio; o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), cujo objetivo é avaliar a aprendizagem nos cursos de nível superior (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004). Nesse sentido, a avaliação externa assume a característica de controle e de racionalidade econômica, exercendo a função de apontar a relação custo benefício.

Todas essas iniciativas governamentais estão voltadas à recondução das ações educativas baseadas nas mudanças trazidas pelas reformas e propostas por meio de “recomendações” dos organismos multilaterais.

Cabe ressaltar o caráter mercadológico que a educação ganha ao subsidiar suas propostas sob o ponto de vista econômico e não pedagógico e ao colocar a qualidade como um referencial que busca interligar sistema educativo e de mercado, insumos e produtos, qualidade, eficiência e produtividade.

No capítulo seguinte, será analisada a trajetória das avaliações externas no Brasil e o referencial de qualidade subjacente à aferição por meio de testes padronizados. Esta análise se faz importante para melhor compreensão e interpretação do objeto desta pesquisa.

## CAPÍTULO 2 O REFERENCIAL DE QUALIDADE LEGITIMADO PELA AVALIAÇÃO EXTERNA

### 2.1 MARCO HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO EXTERNA NA AMÉRICA LATINA

Um dos primeiros países a mobilizar ações voltadas à avaliação externa foi os EUA, com a apresentação do relatório Coleman, o primeiro levantamento educacional realizado com testes padronizados aplicados em larga escala durante a segunda metade da década de 1960.

Esse relatório foi importante por organizar informações coletadas com 645 mil alunos distribuídos em cinco diferentes níveis, objetivando verificar as divergências existentes em cada escola e a alteração dos conhecimentos assimilados pelos estudantes, constatando-se que essas variações existiam principalmente entre os alunos que apresentavam níveis socioeconômicos menos favorecidos.

Ele também se constituiu num marco para os demais países em função da ampla divulgação que ganhou, originando debates e estudos sobre fatores considerados qualitativos para os processos educativos (HORTA NETO, 2009).

De acordo com Afonso (2005), vários relatórios elaborados pelos EUA, já na década de 1980, mostravam que os alunos norte-americanos apresentavam baixos índices de aproveitamento em matérias escolares consideradas fundamentais. No entanto, o relatório *A Nation at Risk: the imperative for educational reform* foi um marco nos debates conduzidos nos EUA e o primeiro propositor das mudanças educacionais do país. O relatório demonstrou a vulnerabilidade dos EUA, ante os outros países industrializados e que estavam ganhando o mercado concorrencial. Portanto, tinha a missão de resolver a crise de produtividade e competitividade da nação norte americana, através da reforma educacional.

O relatório faz um diagnóstico da educação, com propostas pontuais de melhorias, contempladas em recomendações básicas:

- 1) Cinco conteúdos básicos para a escola média (inglês, matemática, ciências, estudos sociais, e ciências da computação);
- 2) A adoção de “padrões mais vigorosos e mensuráveis”;
- 3) Mais tempo para o aprendizado de conteúdos básicos;
- 4) Aperfeiçoar a preparação de professores e tornar a profissão mais compensatória e respeitável na sociedade;

- 5) Valorizar a liderança educacional responsável por implantar essas recomendações e dotá-las de suporte financeiro (OLIVEIRA; SCHWARTZMAN, 2003, p. 877).

O então presidente Ronald Reagan que, até a publicação do relatório, defendia a mínima participação do governo federal no setor, cabendo, portanto, aos Estados a responsabilidade com a divulgação do relatório, alterou agenda da educação, com propostas que iam:

(...) da regulação para a desregulação; da escola pública para as escolhas educacionais e para a competição entre as escolas; das preocupações sociais para as preocupações com a economia e com a produtividade; da igualdade de oportunidades para a excelência; das necessidades educativas para as capacidades individuais e para a selectividade. (AFONSO, 2005, p. 67).

Vale ressaltar que essas ações fizeram parte da primeira reforma educacional nos EUA, sob a presidência de Ronald Reagan, e que não lograram o êxito esperado por serem medidas externas à escola. No entanto, num segundo momento, já no segundo mandato como presidente, Reagan conduziu nova reforma, agora dando maior nível de autonomia às escolas (AFONSO, 2005)

Já no governo de George Bush, a avaliação continuou a ser valorizada. O relatório *America 2000: an education strategy* implementava novas estratégias de avaliação por meio de testes padronizados, ainda sob a mesma perspectiva da competitividade e produtividade, porém com outras duas dimensões: o *accountability* e a competição entre as escolas (AFONSO, 2005)

Segundo Dias Sobrinho (2002), a avaliação externa transformou-se em *accountability*, uma vez que ela tinha a função de prestar contas ao governo e à sociedade, assim como cobrar das instâncias executoras, neste 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.

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.

Percebe-se, portanto, que a reforma educacional está ligada aos ideais neoliberais, sendo ações subjacentes aos aspectos da racionalidade econômica, sob o referencial da excelência, eficácia, competitividade e produtividade. A premissa que contempla essa afirmação é relação existente entre o baixo nível de desempenho escolar e os problemas de origem econômica.

No entanto, Afonso (2005) pondera que as crises educacionais, diagnosticadas pelos baixos índices de desempenho podem constituir-se numa estratégia de governos para culpar instituições escolares e sistemas de ensino pelos ditames e desastres da economia. Segundo o autor, esse procedimento caracteriza-se como uma estratégia governamental de gerenciar a crise, recaindo sobre a escola a culpa pelo desemprego ou pela pobreza.

Afonso (2005), ao trabalhar a centralidade política e social da avaliação externa nas últimas décadas, bem como a ampliação da sua legitimação, o faz sob o ponto de vista sociológico, uma vez que as avaliações e suas modalidades<sup>12</sup> não podem ser vistas desconectadas do contexto das mudanças econômicas e políticas mais amplas. Portanto, a educação é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política de uma sociedade.

Isso porque é preciso desvelar as relações existentes entre a avaliação<sup>13</sup> e as mudanças sociais, tendo como pressuposto que a avaliação passou a ser a grande propositora de políticas públicas educacionais nas últimas décadas.

As avaliações externas representam a legitimação e a chancela da qualidade educacional no país na tentativa dos governos em melhorar a economia pelo fortalecimento dos laços de escolarização, trabalho e produtividade.

Entende-se que esse processo é orientado pelas políticas neoliberais em virtude das repercussões que a regulação no mercado vem provando no setor educacional, na medida em que tece uma nova relação entre mercado e educação.

Afonso (2005) esclarece que emerge dessa relação o conceito de quase-mercado<sup>14</sup> educacional, referenciando práticas de mercado adotadas na educação, uma vez que passa a ter como referência modelos próprios do mercado como

---

<sup>12</sup>O trabalho o enfoque sociológico da avaliação com diferentes modalidades de avaliação.

<sup>13</sup> Cabe ressaltar as relações de poder e disciplina que a avaliação pedagógica realizada pelo professor em sala de aula impõem, assim como pressão e controle da avaliação externa nas escolas e sistemas de ensino.

<sup>14</sup> É quase-mercado, porque se distingue do mercado de livre concorrência. LE GRAND, Julian. Quasi-markets and social policy. **Economic Journal**, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, 1991.

competitividade, controle, eficiência e eficácia, na busca constante pela qualidade da educação e o pleno desenvolvimento da nação.

A esse respeito, Afonso esclarece que:

É, aliás, esta combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no *domínio público* que, na nossa perspectiva, explica que os governos da *nova direita* tenham aumentado consideravelmente o controlo sobre as escolas (nomeadamente pela introdução de currículos e exames nacionais) e, simultaneamente, tenham promovido a criação de mecanismos como a publicitação dos resultados escolares, abrindo espaço para a realização de *pressões competitivas* no sistema educativo. (2005, p. 116).<sup>15</sup>

O conceito de quase-mercado está, portanto, ligado a novas práticas de administração dos serviços não exclusivos do Estado, assim como a substituição de mecanismos de administração burocráticos por mecanismos de mercado.

Na mesma perspectiva, Ball aponta para o processo de mercantilização postulando que

[...] o/a estudante é cada vez mais mercantilizado. Cada estudante é posicionado/a e avaliado/a de uma forma diferente no mercado educacional, ou seja, o processo de competição institucional no mercado apela a uma “economia do valor do/a estudante”. Nos sistemas onde o recrutamento está diretamente relacionado ao financiamento e indicadores do desempenho são publicados como “informações do mercado”, os “custos” educacionais e da reputação do/a estudante, e não os seus interesses e necessidades, passam a ser centrais na resposta dos “produtores” aos que exercem o seu direito de escolha. (2001, p. 108).

Interessa-nos delinear como as práticas aqui conceituadas como quase-mercado educacional direcionam as avaliações externas como forte mecanismo de pressão e controle do Estado, assim como induz à competitividade entre as escolas e sistemas de ensino.

As avaliações externas fazem um levantamento de dados sobre o rendimento escolar para estabelecer condições para uma comparação linear, assim como o estabelecimento de relações de poder entre alunos, instituições educacionais, cidades, Estados ou regiões do país, permitindo a concorrência e solidificando uma política de incentivo financeiro para as instituições de melhor desempenho.

---

<sup>15</sup> Grifos do autor.

A força do mercado sobre a escola é tamanha que, em alguns casos, quando a nota do IDEB é divulgada, as melhores instituições, ou as que mais se destacaram no índice, são colocadas numa base mais comercial, cujos pais/alunos e, em uma alusão ao mercado, consumidores, vêm-se atraídos a matricular seus filhos nessas instituições, funcionando, portanto, como *marketing* educacional.

## 2.2 OLHAR HISTÓRICO

A partir de 1930, a sociedade brasileira passou por transformações políticas, econômicas e sociais, principalmente em função da transição de uma sociedade pré-capitalista, agrário-comercial, para uma sociedade urbano-industrial, aumentando, portanto, o crescimento da população urbana. Esse aumento manifestou-se também numa maior demanda pela educação, uma vez que ela representava um meio de êxito profissional e acesso a posições socialmente valorizadas. Esses fatores contribuíram para a ampliação do sistema escolar no país e, em decorrência de tais transformações, o Estado passou a ser interventor em todos os setores da sociedade e também da educação, criando para tanto, o Ministério de Educação e Saúde Pública e o Conselho Nacional de Educação (HAIDAR, TANURI, 1998).

A educação passou a ser considerada numa perspectiva quantitativa, uma vez que o país investiu muito na expansão da rede de ensino. Na década de 1950, a população era de 50 milhões de pessoas; destes, cerca de 30% frequentavam a escola e o país aumentava cada vez mais o atendimento educacional, investindo na sua expansão, que sempre foi vista nas políticas e normas educacionais como atendimento à demanda, considerando principalmente as camadas desfavorecidas da sociedade. A expansão, nesse sentido, tinha como objetivo favorecer a inclusão, sob o ponto de vista de atendimento. A preocupação, portanto, estava centrada na quantidade (OLIVEIRA, 2005).

A qualidade do ensino, segundo o olhar de Beisiegel (2005), começou a ser prejudicada justamente pela rápida expansão da rede. O autor entende a crise do ensino no que se refere à sua qualidade, como consequência da extensão de oportunidades educacionais às camadas mais carentes da população, principalmente após a Lei n.º 5.540/68, que incidiu sobre o Ensino Superior, e a Lei n.º 5.692/71, que alterou a sistemática de funcionamento do ensino do primeiro e segundo graus e formalizou a expansão educacional.

A expansão quantitativa da rede, a complexidade resultante do crescimento, a multiplicação e diversificação dos quadros e tarefas resultaram na burocratização e ritualização dos serviços. Além disso, a expansão trouxe problemas como a improvisação de salas de aula e de professores, a escassez de recursos, a multiplicação dos períodos de funcionamento da escola, bem como a alteração do currículo com vistas a atender às novas exigências e necessidades da demanda (BEISIEGEL, 2005).

O autor aponta que, com a democratização do ensino, a escola acabou por atender a níveis muito diversificados de alunos e, conseqüentemente de saberes, ficando, pois, a qualidade do ensino ministrado na escola comprometida. Portanto, ao defender a democratização, é preciso aceitar a escola como ela está e os alunos como são. Isto é, aceitar a qualidade intelectual da população que entrou e que conquistou a escola, segundo Beisiegel:

É precisamente essa população subalterna, pobre, rústica, dominada, que invadiu a escola, que conquistou a escola, que cria as maiores dificuldades de rendimento na escola, mas eu defendo que é necessário aceitar essa escola tal como ela existe, porque isso é o ponto de partida para se pensar, inclusive, uma escola que será capaz de dar, a essas populações, algo mais do que a escola que existe atualmente está dando. (2005, p. 120-121).

A democratização do ensino, na perspectiva apontada por Beisiegel, impele a qualidade. “O rendimento precário da nossa escola é um dado da nossa realidade nacional” (BEISIEGEL, 2005, p. 121). Portanto, enquanto no passado o sistema de ensino atendia a poucos e rendia mais, qualitativamente, a abertura da escola para as camadas mais menos favorecidas da população a fez crescer em número de vagas, mas a fez também perder, guardadas as devidas proporções, a qualidade do ensino ministrado. Ainda segundo Beisiegel (2005), embora a escola tenha perdido, em termos qualitativos, a democratização trouxe às camadas carentes serviços antes inacessíveis. Mesmo que a educação não seja considerada qualitativamente relevante, ela proporciona melhorias significativas para as camadas populares que frequentam a escola.

Portanto, “as avaliações da qualidade da escola pública não podem ignorar as transformações qualitativas introduzidas no ensino no processo de sua extensão às classes populares” (BEISIEGEL, 2005, p. 151).

Ainda na opinião do autor, a própria expansão quantitativa da rede se materializa como um fator qualitativo. Ou seja, a democratização do acesso é um dado considerado como qualidade.

Ao contemplar a questão da quantidade sobre a qualidade nas ações políticas para a área da educação no Brasil, Oliveira (2005) afirma que a quantidade sempre foi a grande preocupação dos governos e suas políticas educacionais.

Somente na década de 1990, e após a reforma do Estado, o Brasil manifestou uma preocupação efetiva com a qualidade da aprendizagem dos alunos e com sua aferição, obtida por meio de instrumentos de avaliação externa como o SAEB, a Prova Brasil, o Enem e o Enade, e com a implantação de indicadores para monitorar os sistemas de ensino, como é o caso do IDEB e do IDESP.<sup>16</sup>

Esses mecanismos de avaliação foram propostos, principalmente em decorrência da lógica da modernização desencadeada pela globalização da economia, pelas novas tecnologias da informação e comunicação e pelas modificações no mundo do trabalho.

Para Coelho (2008), a ineficiência do sistema escolar, bem como as novas exigências de qualificação e formação, aliadas à reestruturação do Estado brasileiro, foram os alicerces da implantação das avaliações externas no Brasil. No momento em que o Estado deixa de ser provedor para ser o regulador, as recomendações de agências internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura passam adequar o sistema escolar brasileiro a um modelo economicista, para atender às necessidades do mercado de trabalho.

Cumprir explicar que essas medidas tinham como objetivo, ainda que velado, *a priori*, de qualificar os estudantes para atender às novas exigências trazidas pela reorganização do capitalismo e emanadas pelo mercado.

Para Bruno (1996), as mudanças ocorridas pela reestruturação capitalista, principalmente no mundo do trabalho, exigem cada vez qualificação no que se refere a competências e habilidades. Não é à toa que os relatórios das avaliações externas contemplam os conhecimentos em Língua Portuguesa e Matemática sob a nomenclatura de competências e habilidades.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo.

<sup>17</sup> Relatório Técnico do SAEB. Disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>.

A qualificação dos processos educativos, medida via testes padronizados, está relacionada à dimensão valorativa que o capitalismo confere à qualidade. Portanto, a autora entende a qualidade como a “capacidade de realização das tarefas requeridas pela tecnologia capitalista” (BRUNO, 1996, p. 92).

### 2.3 DEFINIÇÃO DE QUALIDADE

Definir qualidade é um processo extremamente perigoso porque o conceito qualidade não existe em si; não se mantém sozinho, estanque e independente de outros fatores, como ideologias, valores, crenças, ideais de sociedade e visão de homem.

O termo qualidade vem impregnado de uma subjetividade própria do conceito. Cada ser humano vê qualidades diferentes, bem como estabelece critérios diferentes de qualidade. Rios argumenta que:

O conceito de qualidade é totalizante, abrangente, multidimensional. É social e historicamente determinado porque emerge em uma realidade específica de um contexto concreto. Portanto, uma análise crítica da qualidade deverá considerar todos esses aspectos, articulando aqueles de ordem técnica e pedagógica aos de caráter político-ideológico. (2001, p. 64).

A qualidade não existe em si porque depende de fatores que lhe dão validade e credibilidade. Esses fatores são determinantes porque constituem e caracterizam a qualidade como boa ou ruim, dependendo da cultura, da sociedade e dos valores estabelecidos.

Demo (1994) define qualidade como dimensão de intensidade. Está ligada à questões como perfeição, profundidade e competência humana, no sentido de mobilizar a capacidade de agir, construir e de participar. Quanto à educação, o autor afirma que:

Educação passa a ser o espaço e o indicador crucial de qualidade, porque representa a estratégia básica de formação humana. Educação não será, em hipótese nenhuma, apenas ensino, treinamento, instrução, mas especificamente formação, aprender a aprender, saber pensar, para poder melhor intervir, inovar. (DEMO, 1994, p. 20).

O referencial de qualidade apontado pelo autor enfatiza a mudança do perfil da escola, sentida justamente no momento em que a sociedade, ao passar por um período de transição, alterou a dinâmica dos processos educativos, cabendo, pois, ao estudante dominar uma série de conteúdos e sua aplicabilidade, sob a forma de competências e habilidades.

Atualmente, a qualidade pode ser mensurada por resultados escolares aferidos via taxas de retenção e promoção, egressos dos cursos superiores, testes padronizados e comparações internacionais do rendimento escolar, caracterizando-se, segundo olhar de Enguita (1995, p. 98) na “[...] lógica da competição do mercado”.

Nesse sentido, para qualificar as instituições escolares, é preciso adequá-las à lógica de competição, como sinônimo de eficiência e produtividade. Há, portanto, direcionamentos sob a égide da boa escola, do bom ensino, de bons professores, não para todos, como a questão da democratização em termos quantitativos, mas, para poucos privilegiados, geralmente os frequentadores de escolas particulares, contribuindo para perpetuação do dualismo público e privado. Segundo Enguita:

Na competição entre escola pública e privada, por exemplo, a segunda acaba sempre ganhando, porque a simples opção por ela, entre outras razões, denota já por si própria a busca de um ensino de qualidade. (1995, p. 108).

Daí a ideia de que a boa escola, a que tem “melhor” qualidade, em termos de processo ensino e aprendizagem, infraestrutura, recursos humanos e materiais, é a escola privada, equipada para qualificar a elite que pode pagar por um ensino de “melhor qualidade”, em contraposição à ideia pejorativa da escola pública, vista, muitas vezes, como uma escola de “qualidade questionável”.

Gentili (1995), ao concordar com Enguita, afirma que o próprio conceito de qualidade educacional, numa perspectiva voltada para o mercado, é uma ferramenta de manutenção da sociedade, bem como do projeto neoconservador. O autor destaca que, numa sociedade democrática, não devem existir diferenças entre o acesso à escola e o tipo de serviço prestado por ela, criticando as “qualidades” demandadas pela escola pública e pela privada. Segundo o autor, é preciso transformar a qualidade dos sistemas de ensino num direito comum a todos e não a

uma pequena parcela da população, pois “qualidade para poucos não é qualidade é privilegio” (GENTILI, 1995, p. 177).

Considera-se relevante para este estudo a argumentação de Dourado, Oliveira e Santos sobre o conceito de qualidade.

O exame da realidade educacional, sobretudo em vários países [...] com seus diferentes atores individuais e institucionais, evidencia que são diversos os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania. (2007, p. 7).

Para os autores, a qualidade deve ser entendida de forma polissêmica, ou seja, repleta de muitos significados e interpretações. Nesse sentido, não basta um único enfoque para a qualidade escolar se materializar. É preciso que as ações na busca pela qualidade educacional sejam realizadas dentro e fora da escola, enfrentando, com a adoção de políticas públicas questões como a violência, abandono, acesso à cultura e aos esportes, saúde e emprego.

É interessante notar que, enquanto a sociedade passa por todas essas questões, o Estado elabora testes padronizados para aplicação em larga escala com o intuito de medir a qualidade da educação brasileira. Não seria mais prudente se ele trabalhasse em prol dessas mesmas questões elencadas, através de políticas públicas consistentes e efetivas, não sob o ponto de vista de propostas de governo, como é o caso da Bolsa Família, ou Bolsa Escola, mas numa perspectiva voltada a projetos e ações duradouras e conscientes?

Isso evidencia que a qualidade educacional não existe em si mesma, independentemente de fatores sociais, culturais e econômicos. A qualidade educacional também considera os entraves sociais como o capital econômico, cultural e social das famílias. Ou seja, um dos fatores intervenientes na qualidade educacional é a desigualdade social, um fator que está extrínseco à escola e que pode afetar sua qualidade.

## 2.4 REFERENCIAL DE QUALIDADE LEGITIMADA PELA AVALIAÇÃO EXTERNA

Segundo alguns teóricos (BRUNO, 1996; OLIVEIRA, 1996; SOUZA, 1997), a busca da qualificação da escola está ligada à reestruturação capitalista e à lógica da produtividade, uma vez que, numa sociedade globalizada e tecnológica, o foco do processo produtivo passa a ser o intelecto e não a força. Nesse sentido, é preciso investir na qualificação do sistema de ensino a fim de formar cidadãos capacitados para atender às necessidades emanadas pelo mercado. Portanto, a busca da qualidade na educação não é referência para a consolidação do direito que é cabido ao cidadão para exercer sua participação política e social. A busca da qualidade está muito mais ligada ao desenvolvimento econômico do país, bem como sua inserção no grupo dos países desenvolvidos. Dessa premissa, Souza (1997 p. 264) esclarece que “[...] a educação precisa alcançar qualidade capaz de responder às demandas decorrentes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento tecnológico”.

A qualidade, portanto, emerge da necessidade de se preparar os indivíduos para processos mentais cada vez mais requintados e abstratos, qualificando-os para o pleno exercício de uma profissão no mercado de trabalho. A qualidade, nesse sentido, não é uma qualidade que emerge do núcleo formador da escola e sistemas de ensino, como direito do cidadão, mas uma qualidade concebida por agências multilaterais com o propósito de diminuir a taxa de pobreza dos países em desenvolvimento e de adequar a educação, com vistas a atender à reestruturação produtiva do capitalismo, onde ela ganha papel central, ao ser considerada uma condição geral de produção (BRUNO, 1996).

Para Souza (1997), as avaliações legitimam a qualidade nos processos educativos e nas escolas, pois funcionam como instrumentos de medida, adequação e controle dos sistemas educativos, passando a orientar políticas públicas na área da educação.

Contribuindo com esse argumento, Afonso (2005), entende que responsabilidade não recai sobre os governos e políticas públicas, mas sobre as escolas e sistemas de ensino. Nesse sentido, o autor alega que se cria, a partir da responsabilização das escolas e sistemas de ensino, um *ethos* competitivo, baseado na lógica do mercado.

[...] desta ideologia da privatização, ao enaltecer o capitalismo de livre mercado, conduziu a alterações e mudanças fundamentais no papel do Estado, tanto ao nível local como ao nível nacional. Neste sentido [...] diminuir as despesas públicas exigiu não só a adopção de uma cultura gestinonária ou gerencialista no setor público, como também induziu a criação de mecanismos de controlo e responsabilização mais sofisticados. A avaliação aparece assim como um pré-requisito para que seja possível a implementação desses mecanismos (AFONSO, 1998, p. 49).

Essa premissa implica a emergência de adequar os processos de gestão da escola pública baseada na perspectiva neoliberal aos modelos de gestão privada, cujos parâmetros de eficiência, eficácia e produtividade, originários da economia de mercado e internalizados pelos sistemas escolares, são os grandes fatores considerados como qualitativos nos processos educativos.

Para tanto, cabe à escola modificar seu conteúdo cultural, em prol de uma formação que atenda aos objetivos do mercado.

Tanto Azevedo (2009) quanto Lima (2008) entendem esse processo como a mercantilização da educação, na medida em que se compara e administra uma escola, com valores econômicos próprios de uma empresa privada.

Cabe ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 4.024/61, diante de um contexto econômico e político caracterizado pelo desenvolvimentismo do governo Juscelino Kubitschek, já estabelecia no seu artigo 96 a qualidade da educação fundamentada na produtividade.

Isso porque o país vivia uma fase internacionalização da economia e progresso acelerado. Segundo a lei n.º. 4.024/61, artigo 96:

O Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais de educação na esfera de suas respectivas competências, envidarão esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo:

- a. Promovendo a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para o ano subsequente;
- b. Estudando a composição de custos do ensino público e propondo medidas adequadas para ajustá-los ao melhor nível de produtividade.

Destaca-se que o trinômio ensino, qualidade e produtividade, sob o ponto de vista da relação custo-benefício, já se fazia saber legalmente na primeira LDB

brasileira, entretanto a maior ênfase nessas questões só foi dada após a década de 1980.

A qualidade educacional e a estratégia de avaliar os processos educativos por meio de avaliações também estão contempladas na Constituição Federal de 1988. O artigo 206 estabelece a garantia de padrões de qualidade; já o artigo 209 garante e autoriza aos poderes públicos a realizarem avaliações para medir a qualidade de seus sistemas de ensino.

Entretanto, para Pinto (2008), embora a legislação contemple a qualidade da educação estabelecendo aos sistemas de ensino preceitos legais que a garantam, a realidade está longe de ser cumprida, pois, segundo o autor, enquanto as escolas particulares preparam suas crianças e seus jovens para o ensino superior, a escola pública não consegue garantir domínios mínimos de leitura, escrita e cálculo. No que se refere à aferição da qualidade, o autor explica que:

O atual sistema chamado de avaliação [...], mas que na verdade não passa de um conjunto de testes padronizados de português e matemática, é claramente insuficiente para aferir a qualidade da educação oferecida pelos sistemas de ensino, mesmo considerando os limites dos objetivos postos pela legislação. (PINTO, 2008, p. 59).

O autor trabalha com a hipótese de que quanto mais insumos, referindo-se a recursos humanos e físicos das próprias escolas, maior será a qualidade, representando também estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes nos testes padronizados.

Portanto, para Pinto (2008), não existe qualidade sem infraestrutura, equipamentos, laboratórios de informática com acesso a internet, bibliotecas, remuneração de professores, ou seja, não existe qualidade na escola, porque não há insumos suficientes para atendê-la.

Em suma, é possível afirmar que educação de qualidade custa caro e não é somente por meio da pressão exercida pelo Estado com palavras de ordem como descentralização, democratização, flexibilização, autonomia e participação, ou por meio da remuneração por competência avaliada com base na produtividade e certificações e estimulada com bônus vinculados aos resultados do IDEB e IDESP, é que se consubstancia a qualidade nos processos educativos.

Entende-se a avaliação como uma condição necessária à melhoria da qualidade de ensino no país, principalmente na escola pública. No entanto, as

questões de qualidade, sua busca e melhoria devem emergir do núcleo da própria escola e dos que dentro dela atuam e frequentam, exigindo do Estado, enquanto propositor e regulador de políticas, condições para a efetiva qualificação de escolas e sistemas de ensino.

## 2.5 TRAJETÓRIA DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO EXTERNA NO BRASIL

No Brasil, os mecanismos de aferição da qualidade educacional tiveram início no final de década de 1980. Em 1987, o Ministério da Educação instituiu o Sistema Nacional do Ensino Público do 1.º grau, substituído, em 1990, pelo SAEB, com o objetivo de monitorar o sistema e subsidiar políticas públicas para a área da educação (COELHO, 2008).

No entanto, algumas ações já haviam sido empreendidas desde 1906, quando a elaboração do Anuário Estatístico do Brasil exigia medições sobre número de escolas, professores, matrículas e repetências dos níveis superior, profissional, secundário e primário das esferas públicas e privadas da educação brasileira. Em princípio, essa medida era executada somente no Rio de Janeiro, ou seja, na sede do Distrito Federal. Essas medições foram feitas de 1906 a 1918, sendo retomadas novamente em 1936, agora com informações envolvendo todo o território nacional (HORTA NETO, 2007).

### 2.5.1 SAEB e Prova Brasil

O primeiro sistema de avaliação da educação brasileira foi instituído pelo Ministério da Educação, em 1987, sob a nomenclatura de Sistema Nacional do Ensino Público do 1.º Grau (SAEP), como uma das exigências do Banco Mundial para prover financiamentos para projetos executados no Brasil. No entanto, sua efetivação só ocorreu em 1990, já sob a nomenclatura de SAEB (COELHO, 2008).

O SAEB avalia as competências cognitivas e habilidades utilizadas pelos alunos no processo de construção do conhecimento. Seu objetivo é monitorar a qualidade na educação básica brasileira, tendo como referência instrumentos de coleta como teste de língua portuguesa, matemática e questionários 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 (HORTA NETO, 2007).

O teste é aplicado por amostragem nos sistemas públicos e particulares de educação, contemplando estudantes do 5.<sup>o</sup> e 9.<sup>o</sup> anos do ensino fundamental e 3.<sup>o</sup> ano do ensino médio. Não entram na amostra alunos que frequentam salas multisseriadas, de aceleração e classes de educação de jovens e adultos (ARAÚJO; LUZIO, 2005).

Segundo Oliveira (2005), os resultados do SAEB indicam que a maioria dos alunos das escolas públicas não atinge os padrões mínimos exigidos e que o desempenho verificado em escolas estaduais e municipais é o mesmo. Entretanto, alguns especialistas apontam que esses testes não revelam exatamente o diagnóstico do sistema educativo.

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 que acabam interferindo em seus resultados.

Os dados do SAEB indicam o desempenho relativo dos alunos nos vários estados. O fato de um estado ou uma rede de ensino ter média superior a de outros estados ou redes significa que em média os alunos desse estado ou rede de ensino sabem mais do que os outros em relação as competências avaliadas. Mas isto não significa que o ensino seja melhor. Há outras variáveis que afetam os resultados escolares como educação dos pais, renda, nível socioeconômico (OLIVEIRA, SCHWARTZMAN, 2003, p. 27).

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 o aperfeiçoamento das práticas e dos resultados apresentados pelas escolas e pelo sistema de ensino brasileiro.

No entanto, enquanto o SAEB avalia por amostragem, a Prova Brasil caracteriza-se como uma avaliação censitária, ou seja, universal para todos os

alunos matriculados no 5.º e 9.º anos do Ensino Fundamental público, privado ou federal (BRASIL, 2009).

A Prova Brasil, ou Avaliação Nacional de Rendimento Escolar, foi um instrumento de avaliação externa criado pelo MEC/INEP em 2005, com o objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes das escolas de nível fundamental urbanas, nas áreas de Língua Portuguesa, com foco na leitura, e Matemática. A Prova Brasil é mais detalhada, uma vez que agrega todas as escolas, sem exceção, complementando a avaliação realizada pelo SAEB (BRASIL, 2009).

### *2.5.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*

Criado pelo INEP, o IDEB é 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 passe de ano e seu cálculo é feito da seguinte forma:

$$\text{Ideb} = (1/T) \cdot N \text{ (nota)}$$

T é o número de anos que em média os alunos gastam para completar uma série (tempo). Quando esse fluxo é feito adequadamente (1/T), o IDEB assume o valor da nota, e sua tendência é manter-se estável ou aumentar. Mas quando o fluxo é interrompido por repetência, evasão ou abandono, T assumirá valores maiores e, conseqüentemente, o índice tende a diminuir. Nota é a média das avaliações externas, ou seja, o valor do desempenho dos estudantes no SAEB e na Prova Brasil. Logo, os referenciais tempo de estudo e nota de desempenho dos estudantes são os dados quantitativos que formam o IDEB (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007).

A compilação desses dados resulta em uma média para as Unidades da Federação e para as próprias escolas, gerando gráficos informacionais sobre o nível de qualidade de cada um (FERNANDES, 2007). O IDEB se constitui no principal indicador utilizado para monitorar a qualidade da educação básica no país. A proposta oficial é coibir a reprovação indiscriminada e estabelecer metas para os sistemas de ensino e as escolas, numa mobilização pela qualidade da educação

para que, em 2021, o país atinja a meta de qualidade educacional dos países desenvolvidos.

Para alcançar as metas propostas pelo IDEB, é preciso que escolas e sistemas de ensino regularizem o fluxo escolar, ou seja, quanto menor 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, principalmente nas avaliações externas.

A média nacional da aferição do IDEB no ano de 2005 foi de 3,8. Já no ano de 2007, o resultado ficou em 4,2, contra 6,0 alcançado por países desenvolvidos. Logo, a média 6,0 passa a ser a meta a ser alcançada em 2021, às vésperas de completar 200 anos de sua independência. Com os objetivos atingidos, poderá fazer parte dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (HADDAD, 2008).

Há ainda outros tipos de avaliações externas no Brasil, como o Enem, criado em 1998 e aplicado somente aos alunos concluintes do Ensino Médio, com o objetivo de analisar o desempenho e o rendimento do estudante; o Enade, criado em 1996 e aplicado a alunos de graduação no Ensino Superior (INEP/MEC, 2009).

De acordo com as notas obtidas pelo IDEB, é possível realizar projeções, conforme indica a Tabela 3, tendo em vista que a expectativa é que o Brasil passará a fazer parte do grupo dos países mais desenvolvidos do mundo, até 2021.

Tabela 3 – Notas do IDEB 2005, 2007 e projetos para o Brasil

	Anos iniciais do Ensino Fundamental				Anos finais do Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021
<b>TOTAL</b>	3,8	<b>4,2</b>	3,9	6,0	3,5	<b>3,8</b>	3,5	5,5	3,4	<b>3,5</b>	3,4	5,2
<b>Dependência administrativa</b>												
<b>Pública</b>	3,6	<b>4,0</b>	3,6	5,8	3,2	<b>3,5</b>	3,3	5,2	3,1	<b>3,2</b>	3,1	4,9
<b>Federal</b>	6,4	6,2	6,4	7,8	6,3	6,1	6,3	7,6	5,6	<b>5,7</b>	5,6	7,0
<b>Estadual</b>	3,9	<b>4,3</b>	4,0	6,1	3,3	<b>3,6</b>	3,3	5,3	3,0	<b>3,2</b>	3,1	4,9
<b>Municipal</b>	3,4	<b>4,0</b>	3,5	5,7	3,1	<b>3,4</b>	3,1	5,1	2,9	<b>3,2</b>	3,0	4,8
<b>Privada</b>	5,9	<b>6,0</b>	6,0	7,5	5,8	<b>5,8</b>	5,8	7,3	5,6	<b>5,6</b>	5,6	7,0

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar. (INEP/MEC, 2009).

Ao levar em consideração indicadores de fluxo e rendimento escolares, o IDEB das escolas alcançará notas altas, simplesmente por não reter os estudantes, sem que isso signifique, de fato, qualidade nos processos educativos.

Não é objetivo deste trabalho questionar as taxas de repetência. No entanto, cabe lembrar que esse fator é levado em consideração no momento de se calcular o índice. Nesse sentido, Freitas (2007, p. 981) adverte que o “aumento de aprovados não é o mesmo que aumento de aprendizagem”.

## 2.6 O IDEB E A QUALIDADE: FATORES DESVINCULADOS

Durante muito tempo, os problemas da educação brasileira foram sendo mantidos num constante “jogo” de tensões entre duas vertentes. De um lado, as questões pedagógicas próprias da educação formal e, conseqüentemente, da escola, e de outro, os fatores sociais. Nenhum dos dois lados assume a responsabilidade pela produção do fracasso ou pela qualidade isoladamente.

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 que são relegados ou negligenciados 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. Questões 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 freqüentam 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 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.

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 deste 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 (2009) 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:

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. (2007, p. 10).

Nóvoa (1995) entende que as instituições de ensino possuem especificidades muito particulares, não podendo ser pensadas ou administradas com alto grau de racionalidade como as empresas. Segundo 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, próprio das instituições de ensino.

Na opinião de Lima (2008), a avaliação em larga escala centra-se somente nos resultados observáveis e que podem ser medidos, todavia, numa ação que tramita de fora para dentro da escola, sem que se leve em conta as questões culturais ou subjetivas do processo. Segundo Lima:

Convoca-se uma mono-racionalidade de tipo técnico e uma perspectiva gestonária-utilitária (neo-tayloriana), decompõe-se e fragmenta-se o processo de avaliação, quantificando, mensurando, formalizando; adopta-se uma visão mecanicista da organização escolar, centrada nas operações técnicas, na eficácia e na eficiência. (2008, p. 131).

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

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.

Para tanto, cabe às políticas públicas exercerem certa pressão nas escolas e sistemas de ensino, a fim de aumentar a eficácia e a eficiência dos processos educativos.

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, 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 e conseqüentemente os resultados do IDEB. Esses fatores fazem a diferença numa unidade escolar e não podem ser desprezados.

A escolha do IDEB como referência à qualidade foi proposital, uma vez que, de acordo com as assertivas de Ball (2001); Souza e Oliveira (2003) e Afonso (2005), ele funciona como uma espécie de quase-mercado educacional na medida em que se insere hoje como parâmetro de qualidade na área educacional ao eleger e diferenciar escolas e sistemas de ensino, promovendo inclusive a competição entre as escolas. Isso porque, após a divulgação de seus dados pela mídia e órgãos oficiais, eleger-se a melhor escola, assim como a pior, funcionando, portanto, como um *marketing* educacional.<sup>18</sup>

Na próxima seção analisar-se-ão as dinâmicas escolares e suas dimensões como condutores da qualidade numa perspectiva comparativa, procurando entender os mecanismos ou os fatores que diferenciam as escolas dentro dos seus contextos e de suas especificidades.

---

<sup>18</sup> Geralmente, os *rankings* com as melhores escolas são elaborados e divulgados pelos meios de comunicação em massa.

### **CAPÍTULO 3 O IDEB E OS FATORES INTERVENIENTES À QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

Este capítulo trata dos fatores investigados nas escolas na busca de diagnosticar os referenciais considerados qualitativos, por se entender que a qualidade não é, tampouco pode ser concebida como um conceito único e totalizante. Concebe-se que a qualidade educacional está além dos enfoques de fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e médias de desempenho (SAEB, Prova Brasil). Para além desses enfoques aferidos pelas avaliações externas existem outras dimensões que contribuem para a qualidade da educação, como formação docente, estrutura física da escola, insumos (como livros e material didático, perfil da gestão), enfim, dimensões que estão além do referencial de desempenho aferido pelos testes padronizados.

Cabe lembrar que as avaliações externas, e conseqüentemente o IDEB, passaram a ser, a partir da década de 1990, um mecanismo de controle e uma forma de regulação da educação no país, considerando apenas os aspectos de produtividade escolar medida por meio de testes aplicados em larga escala. Essa política acaba por desconsiderar cenários educativos reais e suas peculiaridades. O conhecimento como produto da ação pedagógica é reduzido apenas à sua dimensão cognitiva, traduzido em dados mensuráveis e qualitativos dispostos em gráficos e divulgados pela mídia e por órgãos oficiais.

Vale, nesse caso, a premissa do custo-benefício sem que se leve em consideração outras dimensões que estão imbricadas no processo de avaliação, mas que não são levadas em consideração no momento da coleta dos dados, tampouco no momento de sua análise e divulgação.

Corroborando com essa constatação a indagação realizada por Viana:

Será razoável colocar centenas de milhares de sujeitos em uma única escala [...], ignorando completamente a diversidade social, econômica, cultural e educacional dessa população e as distorções que influenciam a caracterização dos vários índices de desenvolvimento humano? (2003, p. 34).

Cabe, portanto, analisar as dimensões ou os fatores que são relevantes e conduzem a qualidade da educação nas instituições aferidas pelo IDEB buscando

compreender as dinâmicas que no interior das escolas brasileiras propiciam ou são relevantes para a qualidade educacional.

Para se obter um parâmetro de análise além do referencial fluxo e desempenho, optou-se por trabalhar as dimensões descritas nos Indicadores da Qualidade na Educação.

Os Indicadores da Qualidade na Educação são fruto de um trabalho realizado por um grupo de pesquisadores, cujos objetivos são a construção e a disseminação de um conjunto de indicadores educacionais qualitativos, de fácil compreensão e que seja construído pela comunidade escolar (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005).

As autoras ainda valem-se das argumentações de Spink sobre avaliação democrática e participação dos envolvidos no processo escolar como determinantes para a fundamentação teórica dos indicadores. Segundo o autor:

Ter um indicador “limpo” para uso internacional é um problema das agências internacionais e não para a esmagadora maioria das pessoas que querem melhorar as condições de vida de seu bairro, localidade, região e país. Portanto, em vez de aceitar automaticamente o “internacional”, não seria melhor inverter a situação e pedir a estes que assumam a iniciativa de debater e dialogar com os atores locais sobre a importância e a utilidade de certos métodos de mensurar, em vez de exigir ou forçar? (2001 p. 22 apud RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 234).

Portanto, a construção dos Indicadores Qualitativos da Educação pretende envolver a comunidade escolar para buscar, de forma refletida, a qualidade dos processos educativos (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005).

A proposta dos Indicadores é que a escola, de forma coletiva, reflita sobre seus processos educativos, e que essa reflexão permita a autoavaliação, de forma a intervir na busca pela qualidade. Essa intervenção é feita pela própria escola, quando analisada suas fragilidades e potencialidades.

É importante destacar que o próprio documento coloca a qualidade como uma busca constante e não como um conceito estandardizado. A qualidade nos processos educativos “[...] é um conceito dinâmico reconstruído constantemente. Cada escola tem autonomia para refletir, propor e agir na sua busca pela qualidade” (BRASIL, 2007, p. 5).

Os fatores que o IDEB leva em consideração para sua formatação, bem como os resultados obtidos com a Prova Brasil e o SAEB, estão relacionados somente ao fluxo e ao desempenho escolar. Não há, portanto, uma relação específica entre os Indicadores da Qualidade na Educação e os resultados obtidos por meio dessas avaliações. Os dados, nesse sentido, são puramente quantitativos e não mobilizam a escola a refletir sobre outras questões além do aspecto didático pedagógico.

Good e Weinstein (1995) explicam que a variação de resultados observáveis nas duas escolas depende dos processos internos das instituições e do clima organizacional instalado e produzido pela gestão. Os autores afirmam que as escolas e todas as relações estabelecidas nesse ambiente influenciam e conduzem o sucesso ou o fracasso escolar.

Não é intenção deste trabalho encontrar uma resposta única para o conceito de qualidade na educação. Não há um conceito absoluto sobre o que é qualidade. O que se pretende somente é investigar como se organizam e se relacionam as dimensões propostas nos Indicadores da Qualidade na Educação do MEC para buscar a qualidade na educação, ainda que ela seja definida sob a forma de médias de desempenho estudantil.

### 3.1 DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS

Alguns teóricos (LIMA, 1998; NÓVOA, 1995) apresentam a qualidade da educação como um elemento complexo e que envolve muitas dimensões, não podendo, pois, ser considerada apenas numa única proporção. O conceito de qualidade traz implícito em seu bojo uma série de variáveis que, no conjunto, contribuem para o processo de ensinar e aprender e, conseqüentemente, para a qualidade da educação. Esses teóricos apontam que a qualidade não se faz somente na sala de aula, mas em toda escola e na comunidade onde a mesma está inserida.

Nóvoa (1995), tendo como base os trabalhos de Purkey e Smith (1985); OCDE (1987) e Reid, Hopkins & Holly (1998) define as características de uma escola eficaz ou qualitativamente relevante. Segundo o autor, a primeira característica a ser considerada é a autonomia da escola, ao permitir à instituição delinear um projeto educativo próprio e sua identidade, assim como é importante reconhecer a responsabilidade dos atores sociais. Do ponto de vista político, a

autonomia é a capacidade destinada à escola de responder de forma adequada aos diversos desafios cotidianos.

Quanto à liderança organizacional, Nóvoa vale-se dos trabalhos de Chapman (1990) e Rollin (1992) para explicar que:

A coesão e a qualidade de uma escola dependem em larga medida da existência de uma liderança organizacional efectiva e reconhecida, que promova estratégias concertadas de actuação e estimule o empenhamento individual e coletivo na realização dos projetos de trabalho. A liderança organizacional deve ser legitimada por uma tomada de decisão e participação colegiais, envolvendo o conjunto da comunidade educativa na definição e salvaguarda dos objetivos próprios do estabelecimento de ensino. (NÓVOA, 1995, p. 26).

Além de uma liderança organizacional, é preciso trabalhar com a estabilidade profissional, principalmente a do corpo docente. Não há educação de qualidade se o corpo docente de uma escola não está bem articulado, ou se há constantes mudanças de instituições. Escolas eficazes incutem segurança e sentimento de pertença nos professores, combinado com fatores como mobilidade e incentivo.

Assim como é importante que os professores se sintam parte de um projeto educativo maior, também é importante investir na formação destes profissionais. Nesse sentido é imprescindível a implementação de programas de formação continuada e profissional. Segundo Nóvoa (1995), as escolas ou sistemas de ensino eficazes oferecem cursos ou programas de aprimoramento, principalmente ao corpo docente. Além disso, a participação dos pais ou da família na educação de seus filhos também se consubstancia num fator determinante para a qualidade.

Finalmente, a prescrição do autor valoriza maior participação do Estado nas questões educacionais, não como forma de controle, mas de auxílio, tanto material, como financeiro, principalmente para as populações ou comunidades menos favorecidas.

Segundo o autor:

A reivindicação da autonomia não invalida a necessidade de contar com um apoio forte das autoridades centrais, regionais e locais, sobretudo nas zonas desfavorecidas. Este apoio é fundamental, tanto do ponto de vista material e econômico, como numa perspectiva de aconselhamento e consultoria. As autoridades podem disponibilizar recursos humanos qualificados que ajudem a desenvolver uma avaliação-regulação (*a posteriori*) das escolas, que não pode ser confundida com um controlo normativo e prescritivo (*a priori*).

Por outro lado, é fundamental que as escolas tenham uma integração harmoniosa no tecido comunitário e nas redes de relação ao nível local. (NÓVOA, 1995, p. 28).

Contribuem com essa perspectiva as argumentações de Dourado; Oliveira e Santos (2007), ao considerarem que uma escola eficaz é o resultado de ações engajadas entre Estado, comunidade escolar, instituição, ou seja, ações políticas, sociais e pedagógicas são fatores determinantes para uma escola de qualidade, ou que apresente resultados positivos em termos de aprendizagem.

Embora esse discurso pareça simplista, do ponto de vista de avaliar ou elencar os fatores determinantes para a qualidade de uma unidade escolar, ele se faz necessário na medida em que contribui para perfazer o escopo teórico deste trabalho.

Para traçar o perfil de uma escola a ponto de julgá-la, é preciso analisar as características e os fatores que constituem os indicadores de qualidade da escola. Nesse sentido, trata-se de aspectos intra e extraescolares que contribuem para definir sua eficiência e eficácia.<sup>19</sup>

Definir qualidade somente do ponto de vista estatístico não conduz melhorias na educação do país, tampouco mobiliza ações concretas das próprias unidades escolares, a não ser quando procuram adequar os conteúdos das provas para treinar os estudantes para realização das mesmas. Definir qualidade em educação requer o estabelecimento de parâmetros além do desempenho dos estudantes; pessoal docente capacitado e motivado; gestão; ambiente físico favorável à aprendizagem; prática pedagógica adequada; material didático, enfim, julgar desempenho escolar é diferente de julgar qualidade educacional. A qualidade não está no desempenho, está nos processos internos e externos da escola que conduzem ao desempenho.

Ao procurar analisar as dimensões que contribuem para qualidade, a próxima etapa deste trabalho elencará as dimensões descritas nos Indicadores da Qualidade na Educação, buscando analisar essas dimensões em cada escola investigada na perspectiva de compreender as dinâmicas e práticas que conduzem, ou não, à qualidade educacional.

---

<sup>19</sup> A qualidade depende de fatores que estão dentro e fora da escola. Por isso, Dourado; Oliveira e Santos (2007) utilizam as expressões intra e extraescolar.

A seguir, tratar-se-ão as dimensões pesquisadas em cada escola, no sentido de buscar explicações definidoras do sentido de ser uma escola de qualidade, sob a ótica das dimensões analisadas, além de buscar verificar os fatores que se distanciam ou se aproximam como facilitadores ou não da qualidade, para ambas as escolas pesquisadas.

### *3.1.1 Ambiente educativo e ambiente físico escolar*

O primeiro indicador proposto e o grande desafio da qualidade na escola é o ambiente educativo. Um bom ambiente escolar conta com recursos disponíveis favorecedores de aprendizagens e interação da comunidade intra e extraescolar.

Um espaço limpo e organizado, com bibliotecas, salas de leitura, laboratório de informática, compõe um dos elementos importantes para o estímulo à aprendizagem. Segundo Dourado; Oliveira e Santos (2007, p. 13): “A existência de um ambiente escolar adequado é diretamente relacionada à questão do desempenho dos estudantes”.

O primeiro ponto analisado nas escolas foi sua estrutura física e seu ambiente educativo. Cabe, nesse ponto, descrevê-los, a fim de contextualizar os campos de investigação dessa pesquisa.

A escola da cidade de Itápolis é bem organizada, possui cinco salas de aula com dez turmas que se organizam entre os períodos matutino e vespertino; atende somente ao Ensino Fundamental, do 1.º ao 5.º anos. A escola conta com laboratório de informática, quadra poliesportiva coberta e um consultório odontológico, cujo profissional atende os estudantes duas vezes por semana. Não há espaços reservados para a sala dos professores, sala da gestão (diretora) e secretaria da escola. Os professores ficam no pátio nos momentos que antecedem o início das aulas e a diretora da escola, juntamente com a secretária, ficam alojadas numa sala só. Também não há uma biblioteca estruturada na escola, tampouco salas de leitura. Os livros ficam à disposição dos alunos dentro da sala de aula. O estado geral de conservação da escola e das salas de aula é adequado, com boas condições de higiene, iluminação e ventilação.

A escola atende a 266 alunos somente do Ensino Fundamental (1.º ao 5.º anos), o quadro docente é formado por 14 professores.<sup>20</sup> Por meio das entrevistas, percebeu-se um forte vínculo entre os professores e um sentimento de pertença que pode ser comprovado por meio dos baixos índices de absenteísmo apresentados. Não há equipes de vice-direção e coordenação pedagógica na escola e essas funções são assumidas pela própria diretora, que se encarrega inclusive de preparar as HTPCs.

A entrevista com a diretora evidenciou que há uma parcela significativa de pais que participam da educação de seus filhos contribuindo para o trabalho realizado na escola. Segundo a diretora, os pais se envolvem também em trabalhos e eventos realizados pela escola, sempre contribuindo e participando.

A escola é bastante procurada pelas famílias, pois é considerada a melhor escola pública da cidade em função da nota IDEB 2007. Há inclusive um quadro localizado na parede ao lado de fora da escola, com a nota do IDEB e uma menção parabenizando a escola pelo desempenho.

Já os dados coletados na escola da cidade de Assis evidenciaram uma escola mais ampla, com maior número de alunos, atendendo os níveis da Educação Infantil e Ensino Fundamental. A escola atende também a modalidade da Educação Especial e funciona em período integral: os alunos vão para a escola no período da manhã, almoçam na escola e ficam também no período da tarde realizando atividades diversas, em forma de oficinas, como estudo de língua estrangeira, experiências matemáticas, estudo e pesquisa, expressão corporal, meio ambiente, iniciação musical, saúde e qualidade de vida, leitura, xadrez e informática. As oficinas são ministradas na escola em parceria com o Centro Social Urbano e APOCIRA (Associação dos policiais civis da região de Assis). O intuito das oficinas é garantir aproveitamento escolar, elevando a autoestima dos alunos.

A escola possui salas amplas e espaços bem delimitados, sala dos professores, secretaria, sala da direção e da coordenadora pedagógica, espaço reservado para a Educação Infantil (creche e pré-escola), sala de informática, brinquedoteca. As salas de aula são bem ventiladas e iluminadas e as condições de higiene são bastante adequadas.

---

<sup>20</sup> Dados referentes ao ano de 2009.

A escola não possui biblioteca, os livros ficam na sala dos professores e as crianças não têm acesso livre a eles. Há uma pequena quantidade de livros de literatura infanto-juvenil e outra de apoio pedagógico compondo esse acervo. Também foi constatada a ausência de uma quadra poliesportiva na escola e um parque para os alunos da educação infantil, embora a escola disponha de uma brinquedoteca.

A escola atualmente atende 341 alunos, sendo 212 no Ensino Fundamental; 97 na Educação Infantil; 32 na sala de recurso (para alunos com deficiência intelectual).<sup>21</sup> Está localizada num bairro periférico da cidade, com alto índice de violência e criminalidade.<sup>22</sup> As famílias cujos filhos frequentam a escola apresentam baixo nível sociocultural e econômico.

Segundo depoimento de uma professora, os alunos apresentam bastante dificuldade de aprendizagem e não há o incentivo dos pais ou das famílias. A participação deles na escola também é escassa.

[...] Muitas vezes a gente não consegue contar com a ajuda dos pais, que é uma coisa muito importante, né. O apoio da família, inclusive na minha sala eu tenho uma criança que eu aceitei como ouvinte, porque ela não parava na sala de aula dela, é uma criança que ela não para mesmo, a gente tem que fazer um trabalho muito grande para conseguir fazer com que ela pare, e não fazendo exatamente o que o restante da turma está fazendo. Fazendo outra atividade, e hoje eu fiquei sabendo que esta criança tem a avó que, além de se prostituir ali na rodovia, é usuária de droga, o pai veio falar hoje cedo comigo, logo 7 horas da manhã, já estava cheirando a álcool, a mãe o abandonou e foi embora, ele mora junto com o pai e a madrasta, então são estes tipos de dificuldades que a nossa escola tem. A maioria das nossas crianças que dão trabalho são crianças vindas de uma realidade assim (professora 7 – Assis).

As entrevistas evidenciaram que as professoras não possuem sentimento de pertença à escola, o que favorece a alta rotatividade de docentes, e alto índice de absenteísmo. As professoras entrevistadas demonstraram maior preocupação com questões voltadas para a marginalidade, drogas e violência.

Eu acredito que aqui dentro da escola, existem alguns problemas de comportamento, dos alunos, é o que eu vejo mais freqüente assim. Um outro problema é a alta rotatividade de professores. Ninguém quer ficar (professora 6 – Assis).

<sup>21</sup> Dados referentes ao ano de 2009.

<sup>22</sup> Conforme descrito no Projeto Político-Pedagógico.

Essa constatação também foi verificada pela fala da diretora da escola e sua preocupação com a alta rotatividade de professores. Segundo dados apresentados, essa rotatividade chega a 75% e é considerado muito alto pela direção da escola.

O quadro docente da instituição é formado por 36 profissionais, assim distribuídos: 20 professores do Ensino Fundamental, 4 da Educação Infantil e 12 que trabalham com as oficinas. Há também os estagiários e monitores que colaboram nas oficinas.

Uma das razões do absenteísmo e rotatividade dos professores, segundo conversa com a coordenadora pedagógica, e com as próprias professoras, é a localização da escola numa área da cidade marcada pela marginalidade. Segundo a coordenadora pedagógica, esta é uma questão que acaba prejudicando a escola, porque o trabalho pedagógico muitas vezes é interrompido por faltas ou licenças, e pela constante remoção de professoras da escola.

Segundo depoimento da diretora, algumas ações são feitas para que o professor permaneça na escola, segundo sua verbalização:

É uma equipe grande. Há uma alta rotatividade de professores (75% – muito alta). A escola procura fazer uma integração até com as famílias dos professores, para que eles se sintam pertencentes ao espaço escolar.

No decorrer da análise dos dados coletados, foram observadas principalmente as questões relacionadas ao atendimento e sua estrutura. A escola de Assis atende um número maior de alunos em dois níveis diferentes de ensino, enquanto a escola de Itápolis oferece somente o Ensino Fundamental e gerencia uma quantidade menor de alunos.

Sobre essa comparação, Pinto (2008) esclarece que escolas menores em geral apresentam melhores resultados, pois tendem ao fortalecimento de vínculos na comunidade interna e externa à escola. Corrobora com a análise de Pinto o fato de os professores da escola investigada em Assis apresentarem alto índice de absenteísmo e pouco sentimento de pertença à escola, fato que, em conjunto com os demais, colaborou com a baixa nota da escola alcançada no IDEB 2007, comprometendo a qualidade.

Outra questão pertinente é o nível socioeconômico dos estudantes. Enquanto a escola de Itápolis apresenta um bom nível socioeconômico, o que pôde ser observado no momento da coleta de dados, a escola de Assis sofre os efeitos da carência de recursos financeiros e culturais de seus alunos.

Nessa primeira dimensão investigada nas escolas, pode-se destacar como pontos de comparação capazes de interferir na qualidade: os níveis e modalidade de ensino oferecidos pelas escolas, o tamanho da escola, o número de alunos atendidos e o nível socioeconômico e cultural dos estudantes, conforme ilustra o Quadro 2.

Entende-se, a partir dessas premissas, que escolas que apresentam melhores recursos físicos e humanos tendem a garantir melhor educação, mesmo considerando a avaliação externa como medida.

Quadro 2 – Comparação da dimensão ambiente educativo e ambiente físico escolar

<b>Escola de Itápolis</b>	<b>Escola de Assis</b>
Oferece o Ensino Fundamental e a modalidade EJA (noturno)	Oferece Educação Infantil; Ensino Fundamental; e duas modalidades: EJA (noturno) e Educação Especial
Há apenas uma diretora na escola	A equipe gestora é formada por uma diretora e duas coordenadoras pedagógicas
Atende 266 alunos	Atende 341 alunos
Possui 14 professores	Possui 36 professores, mais os monitores das oficinas (estagiários)
Bom nível socioeconômico dos alunos	Baixo nível socioeconômico dos alunos

### 3.1.2 Prática pedagógica e avaliação

De modo essencial, os aspectos qualitativos devem ser direcionados à prática pedagógica, ao desenvolvimento de projetos educativos, ao planejamento e à avaliação. Para Dourado (2007), as ações desencadeadas pelo Projeto Político-Pedagógico (PPP) são de extrema importância para a qualidade na educação. Segundo o autor, um projeto consistente, elaborado coletivamente e que tenha metas claras comum a todos, é o grande referencial de qualidade de uma unidade escolar, aliado a domínio de conteúdos, formação docente e condições de trabalho.

Para a elaboração do PPP, tanto as diretoras quanto as professoras das escolas investigadas responderam que há um momento logo no início do ano letivo para sua elaboração. Os PPPs analisados são de 2007 (Itápolis) e 2008 (Assis). Segundo a análise do documento, as duas escolas possibilitam momentos de

planejamento coletivo nos horários da HTPC e momentos de reuniões com o colegiado da escola e com pais de alunos.

No depoimento da diretora da escola de Itápolis, percebe-se a preocupação com elaboração coletiva do PPP:

Nós nos reunimos, *né*, a direção com as professoras no início do ano. Pegamos a proposta do ano anterior, damos uma lida e vamos reformulando de acordo com a necessidade da escola, com o desempenho dos alunos, o que nós falhamos, nós vamos [...] vemos a falha que nós tivemos do ano anterior, e vamos trabalhando em cima de uma missão. Que nesta última agora, a nossa missão era a inclusão, então nos trabalhamos, porque nós temos duas alunas aqui de inclusão que é a surda e a cadeirante, então nós trabalhamos em cima da inclusão, nesta última proposta que nós fizemos e no desempenho do aluno durante o ano. Então a gente procura ver o que foi que aconteceu, quais foram as falhas que nós tivemos para atingirmos os nossos objetivos, neste ano. Todo ano no início do ano nos fazemos isso. O que nós queremos atingir naquele ano, o porque que nós falhamos, qual foi a causa se a falha foi nossa, se a falha foi dos pais, se a falha foi do sistema. Como este ano, essa gripe que teve. Isso daí vai dar uma lacuna na aprendizagem do aluno, foram 14 dias que as crianças ficaram em casa, esses 14 dias a criança vai sentir sempre isso daí, porque por mais que nós estejamos repondo aos sábados, os primeiros sábados as crianças vinham, 90, 98, por período, nós temos 136, e 130, então vinha 90, 98, 80%, 85%. Agora, nós estamos com 30, 34, por mais que a gente chame a criança para vim, converse, eles não vem mas não é a criança, é a família, que já acostumou não ter aula aos sábados. Fiz reunião com os pais, falei da importância do sábado, mas não mandaram, então isso quando nós fazemos a nossa proposta o ano que vem, já vamos ter que ver que a falha não foi nossa, não foi do aluno, não foi também do pai, porque não trouxe a criança, a falha foi da epidemia que aconteceu, que suspendeu a aula (Diretora – Itápolis).

Os depoimentos das professoras e diretoras entrevistadas revelaram que a prática pedagógica exercida em sala de aula segue a orientação dos planos de trabalho elaborados para o desenvolvimento do conteúdo programático proposto pela legislação educacional. Outro fator constatado foi o trabalho com projetos e eixos temáticos aliados à interdisciplinaridade.

Eu acredito pelo que eu tenho percebido, é que o material usado é um bom material, na questão da parte didática, *né*, os professores também não ficam presos ao material didático, se trabalha projetos diferenciados, você vai buscar os temas da atualidade, as datas referentes ao mês, ah... percebo também que os professores se atualizam bastante, fazem, pelo que eu ouço as meninas falando de

cursos de pós graduação. A organização, a parte de direção tá sempre em cima, observando, se tem algum problema com aluno corre atrás para ver o que tá acontecendo, questão de falta, porque as vezes pode dar alguma repetência, alguma coisa, por falta, né, porque o aluno não vai bem, mas também não comparece, cobrança nos pais, se tiver algum problema em sala, a (diretora) liga, não só questão de doença mas questão de disciplina. Então é sempre assim. É exigido uma certa disciplina das crianças, os professores, cobram isso em sala, e que mais, poderia ser citado, eu acho que o básico seria isso (Professora 6 – Itápolis).

As duas escolas possuem horários reservados para o planejamento coletivo, ocorrido na HTPC. As avaliações são realizadas mediante objetivos previamente definidos em função de conteúdos escolares. Os conteúdos exigidos nas avaliações externas, como Prova Brasil e SAEB, são retomados em sala de aula para estudo e aprendizagem dos alunos, antes da realização das provas. Isso foi verificado nas duas escolas em momentos que antecederam à aplicação oficial da prova.

Nós temos as HTPCs semanais, toda a segunda feira nos temos HEs, que são discutidos os assuntos pertinentes que acontecem na escola, com o professor, e nós passamos, eu particularmente, nós temos que fazer o semanário, das atividades que são dadas, e isso é olhado por elas, se as atividades estão sendo realizadas, se está dentro do que é pedido por ela, este é o jeito que ela nos avalia. E a gente tá sempre em comunicação, isso é uma constante, ela tá sempre entrando na sala para vê como funciona, o comportamento dos alunos, como você está trabalhando pedagogicamente (Professora 8 – Assis).

Todas as professoras entrevistadas utilizam de alguma forma o resultado da avaliação externa para modificar sua prática pedagógica e mesmo o seu processo de avaliação. A esse treinamento, as duas escolas deram o nome de Sarespinho, por ocasião da aplicação da prova oficial do Estado de São Paulo, o Saresp.<sup>23</sup>

Professora 2 – Itápolis: Eu altero algumas dinâmicas com vistas a atender sim, as provas que a escola faz. Passo gabaritos para os alunos e ensino como fazer as provas. Já trabalho a questão das provas bem antes da aplicação para eles já terem vivência e noção do que são as provas.

Professora 5 – Itápolis: Sim, assim, ano que vem a gente acompanha, a gente vê assim o resultado que tá tendo na sala de aula, a gente vai mudando as estratégias, mesmo para o aluno, há a

---

<sup>23</sup> As provas do Saresp, no ano de 2009, foram realizadas nos dias 11, 12 e 13 de novembro.

informação da família, no contexto escolar, até no próprio município, então a gente tem que entender toda essa demanda, e preparar o conteúdo para atingir esta melhoria dentro da sala de aula. Isto é uma prática que a gente tem que ter. A gente faz simulados com as provas que já foram aplicadas. Esta semana a gente já fez simulado. A gente acompanha, mesmo as atividades de sala de aula, eu tenho retirado estas atividades, para tá treinando estes alunos, para esta avaliação mesmo, tanto na parte pedagógica, quanto emocionalmente, porque eles ficam ansiosos, eles ficam querendo saber, pensa que às vezes é uma coisa assim, é muito diferente de uma realidade, que eles fazem então a gente tem que ter este cuidado até da parte emocional com eles. Eles ficam numa ansiedade? Então a gente tem que cuidar disso também.

Professora 9 – Assis: Vejo as provas que tiveram e a gente o quê! Sistematiza com as crianças. Por quê? Porque vem, *né*, você é avaliada em cima disso, e a gente acaba assim como se diz, uma treinada. Quer dizer, é conteúdo, é conteúdo, você acha importante trabalhar produção de texto, interpretação, é, mas às vezes você trabalha de uma forma, e você cobra de outro jeito. A partir do momento que você sabe que vem de uma outra maneira, igual quando começou este texto todo aglutinado, que criança tem que fazer a segmentação para pôr letra cursiva maiúscula, pontuação. Se você não prepara a criança para isso, ela fica perdida. Se você não trabalha com este tipo de... Então na verdade acaba fazendo parte do seu conteúdo, *né*.

Professora 11 – Assis: Sim. Aplicando atividades diversas baseadas em avaliações aplicadas anteriormente.

Evidencia-se, portanto, uma mudança nas estratégias e conteúdos de ensino, de forma a treinar os alunos para realização das avaliações externas.

Em Itápolis, o percentual de professoras que alteram a dinâmica dos trabalhos com vistas a atender as exigências dos testes padronizados ficou em 67%, conforme demonstra o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Alteração da dinâmica da sala de aula em função do teor dos testes padronizados



As entrevistadas de Assis foram unânimes ao afirmarem que alteram a dinâmica de trabalho em função dos conteúdos exigidos pela avaliação externa. A explicação para tal fato se dá, principalmente, em função da necessidade de mudança do foco do conteúdo para a exigência do sistema em pautar a avaliação e mesmo o rendimento do professor em termos de produtividade medido por meio da avaliação externa.

O dado mais significativo para a pesquisa foi a estratégia utilizada pelas escolas para treinarem seus alunos para a realização dos testes padronizados, uma vez que se evidenciam nas ações da gestão escolar os procedimentos de ressignificação das avaliações externas, ou seja, a adaptação do ambiente escolar e dos conteúdos curriculares para que os alunos tenham a noção de como a prova é realizada, que conteúdos serão exigidos deles no momento da aplicação dos testes e como responder as questões. Tudo isso na busca de demonstrar o atributo ou o nível de qualidade (IDEB) de cada escola, para receber méritos, não sanções.

Salienta-se que essa prática adotada pelas escolas responde a exigências que avaliações externas cobram, que é o desempenho dos estudantes. Como a política instalada vincula resultado escolar e bônus para o professor, percebe-se que esse treino se configura numa tentativa de responder a essa exigência, assim como a oportunidade de receber os incentivos financeiros pela produtividade alcançada.

### 3.1.3 *Ensino e aprendizagem*

Ao se analisarem os dados referentes à aprendizagem dos alunos, procurou-se confrontar as informações coletadas e os documentos oficiais das escolas como taxas de aprovação, repetência e evasão.

De acordo com Madaus, Airasian e Kellaghan (1980), o desempenho dos alunos nos testes padronizados está intrinsecamente relacionado à qualidade da instrução dada pelo professor. Os autores entendem o processo ensino e aprendizagem como “qualidade de instrução” considerando-o uma variável ou dimensão relacionada à qualidade educacional. Questões relativas à clareza da apresentação do professor, manejo da sala de aula, método de ensino adotado, orientação adequada às tarefas em sala de aula, assim como o encorajamento que utilizam para motivar os alunos, são processos que contribuem para o desempenho dos estudantes em testes padronizados e influenciam a qualidade.

As escolas investigadas têm suas propostas curriculares pautadas nos Parâmetros Curriculares<sup>24</sup> e uma referência construtivista de educação, principalmente nas séries iniciais do Ensino Fundamental. As duas escolas trabalham com projetos didáticos e procuram utilizar metodologias interdisciplinares em seus processos educativos.

Nenhuma das duas escolas possui bibliotecas; no entanto, conforme observação realizada, os alunos da escola de Itápolis têm à disposição dentro da sala de aula uma caixa de livros de vários gêneros para leitura. Já na escola de Assis, os livros ficam na sala dos professores, que se incumbem de levá-los à sala de aula para escolha e empréstimo dos alunos.

Os horários de HTPC são destinados ao planejamento e à reflexão sobre a importância do papel do professor e da escola, constituindo-se em momento de troca de informações e experiências entre as profissionais. Não são realizados cursos de aperfeiçoamento nos horários de HTPC. A Secretaria Municipal de Educação se encarrega de organizar e oferecer cursos de capacitação aos professores das duas escolas investigadas.

Em Itápolis, houve uma preocupação maior com as professoras que ficariam responsáveis pelos anos iniciais do Ensino Fundamental, principalmente a partir do

---

<sup>24</sup> No início do segundo semestre de 2010, as escolas municipais de Itápolis passaram a adotar o material didático do Sistema Anglo de Ensino.

ensino de nove anos. Para tanto, a atribuição dessas salas foi realizada pela própria diretora da escola.

Em Assis, o critério de escolha das salas de aula foi definido pelas próprias professoras em conjunto com a diretora.

As Tabelas 4 e 5 demonstram os índices das escolas pesquisadas, no que se refere à matrículas, transferências, aprovação, evasão e reprova. Esses dados constituem um referencial sobre o processo ensino e aprendizagem.

Tabela 4 – Taxa de matrícula, transferência, evasão, aprovação e reprova – Itápolis

<b>Índices</b>	<b>Ano: 2006</b>	<b>Ano: 2007</b>	<b>Ano: 2008</b>
Matriculados	158	184	208
Transferidos	7	9	6
Evadidos	0	0	0
Aprovados	151	175	202
Retidos	0	0	0

Fonte: Dados cedidos pela escola.

Tabela 5 – Taxa de matrícula, transferência, evasão, aprovação e reprova – Assis

<b>Índices</b>	<b>Ano: 2006</b>	<b>Ano: 2007</b>	<b>Ano: 2008</b>
Matriculados	269	262	220
Transferidos	62	38	34
Evadidos	3	2	0
Aprovados	201	164	166
Retidos	3	58	20

Fonte: Dados cedidos pela escola.

Ao comparar os resultados apresentados pelas escolas, considerando as matrículas dos alunos durante o ano de 2007, é possível perceber que, na escola de Assis, a taxa de aprovação ficou em 62,6%, enquanto na escola da cidade de Itápolis a aprovação foi de 95,1%.

Como o IDEB é um indicador de fluxo e desempenho, seu cálculo leva em consideração a pontuação média dos estudantes em testes padronizados e a taxa média de aprovação desses mesmos estudantes.

Diante dos dados apresentados, percebe-se que escola da cidade de Assis ficou com um índice de aprovação muito inferior à escola de Itápolis, comprometendo, destarte, seu desempenho no IDEB. Observa-se que na escola de Itápolis não houve reprova tampouco evasão e taxa de transferência ficou em 4,9%. Já na escola de Assis, 22,1% dos alunos foram reprovados; 0,8% dos alunos se evadiu e 14,5% foram transferidos da escola.

A seguir, a Tabela 6 mostra os resultados do IDEB alcançados pelas escolas e a meta estabelecida para ano 2021.

Tabela 6 – Resultado do IDEB nas escolas investigadas

ESCOLA	Resultados do IDEB			
	2005	2007	2009	Meta para 2021
Itápolis	6,3	8,2	6,7	7,8
Assis	4,5	2,4	4,5	6,6

Fonte: MEC/INEP

Destaca-se que a escola de Assis, entre os anos de 2007 e 2009, procurou operacionalizar ações para aumentar o resultado do índice. As ações empreendidas pela direção e pelas professoras da escola foram: simulados das provas, reforço sistemático aos alunos (salas de apoio), projetos de inclusão das famílias na escola, incentivo aos professores para cursos de formação e ainda a inclusão dos conteúdos pertinentes à avaliação no trabalho realizado em sala de aula.

### 3.1.4 Gestão escolar democrática

Os indicadores da qualidade na educação caracterizam a gestão democrática da educação como uma ação integrada que envolve todos os atores sociais participantes do processo educativo ocorrido na escola.

Lück et al. (2005) pontuam a gestão democrática como um processo que promove o compartilhamento das decisões tomadas pela escola, com o objetivo de legitimar o sistema escolar, assim como dividir responsabilidades no âmbito do poder decisório, na busca de atingir com eficiência os objetivos propostos pela escola.

Segundo a autora:

Os gestores participativos baseiam-se no conceito da autoridade compartilhada, por meio da qual o poder é compartilhado com representantes das comunidades escolar e local e as responsabilidades são assumidas em conjunto. (LÜCK et al., 2005, p. 21).

De acordo com Kanter (1977 apud LÜCK et al., 2005, p. 22), a melhoria da produtividade escolar, entendida aqui como qualidade nos processos educativos, está associada com estratégias de gestão participativa.

Há, portanto, um clima na organização escolar que pressupõe um referencial comum a ser atingido por todos, assim como um padrão de desempenho profissional dos educadores, que se reflete em normas de qualidade não reguladas. Logo a gestão da escola condiciona ou conduz a qualidade dos processos educativos.

Partilham dessas ideias Glatter (1995), Good e Weinstein (1995) e Nóvoa (1995) ao entenderem que as escolas criadoras de um clima organizacional favorável e uma estrutura de liderança participativa tendem a obter melhores resultados em termos de aprendizagem dos alunos. Essa constatação permitiu pensar na gestão das escolas de Itápolis e de Assis e como elas conduzem as referidas unidades escolares para a qualidade e para os índices no IDEB.

A escola de Itápolis, além de ser menor, do ponto de vista da estrutura física e dos níveis de ensino oferecidos, consegue articular um clima organizacional favorável à aprendizagem dos alunos.

A direção procura, nos horários destinados à HTPC, duas vezes por semana, após o período vespertino de aula, motivar as professoras para o trabalho didático e coletivamente decidir ações de melhoria na aprendizagem dos alunos. Durante a observação realizada no momento da HTPC, percebe-se que a diretora faz, num primeiro momento, uma reflexão com as professoras lendo e discutindo um texto previamente preparado e, num segundo momento, comenta sobre ações administrativas e pedagógicas da escola, dando oportunidade das professoras se manifestarem. Além disso, percebe-se a troca de experiências entre as professoras, principalmente no que se refere a estratégias didáticas, aprendizagem e comportamento dos alunos.

Quanto às questões do planejamento participativo e mesmo da elaboração do projeto político pedagógico da escola, 83% das professoras entrevistadas responderam que participam do processo, sugerindo novas ideias e projetando ações futuras. Desta amostra, 17% disseram que não participaram da construção do PPP porque entraram na escola após a reunião de reconstrução do projeto. No entanto 100% das professoras entrevistadas foram unânimes ao afirmarem que participam de reuniões com a diretora para decidirem questões referentes à gestão

da escola como métodos pedagógicos, currículo, alfabetização e provas de avaliação externa.

Essa constatação permite considerar o argumento sugerido por Lück et al. (2005, p.25 grifo nosso) de que:

O planejamento participativo e o relacionamento entre professores que quebra o isolamento do tradicionalmente associado ao ensino e que promove o senso de unidade e propósito no ambiente escolar são características encontradas nas escolas eficazes. Onde quer que haja um forte sentimento de se sentir parte de uma comunidade, observa-se melhoria mensurável nos resultados escolares e comportamento dos alunos.

A escola investigada em Assis não partilha deste perfil, até pelo tamanho e sua estrutura de funcionamento. A gestão da escola é partilhada entre a diretora da unidade e duas coordenadoras pedagógicas: uma da Educação Infantil e outra do Ensino Fundamental, que também tem sob sua responsabilidade a organização das oficinas.

O PPP da escola contempla a gestão participativa e as verbalizações das professoras da escola de Assis também denotaram que participam da elaboração do PPP. Quanto à tomada de decisões na escola, as professoras entrevistadas disseram que participam muito pouco dos processos decisórios da escola, mas que são sempre informadas sobre esses processos. Observou-se, durante o período de coleta de dados, que a coordenadora pedagógica do Ensino Fundamental gerencia as ações administrativas e pedagógicas na escola, orientando os professores sobre a prática docente, analisando e sugerindo adequações nos planos de ensino, coordenando projetos didáticos e oficinas.

Percebe-se, portanto, que a liderança da escola é exercida pela coordenadora do Ensino Fundamental. Isso ficou fortemente evidenciado no momento da entrevista com a diretora da unidade que, para responder às perguntas, solicitava a anuência da coordenadora. Num discurso velado, e pela observação, nota-se também certa centralização do poder nas mãos da coordenadora, que apenas comunica as decisões tomadas à direção da escola.

O perfil da gestão da escola de Assis difere da escola de Itápolis, por ser uma escola maior, de tempo integral e atender outro nível de ensino, além do Fundamental. Outra questão que se apresenta na escola de Assis é a falta de

interesse da maioria das famílias na educação de seus filhos. Segundo a opinião da maioria das professoras entrevistadas, assim como o da diretora e da coordenadora, o grande problema da escola é a população atendida. Na opinião de uma das professoras:

O grande problema enfrentado pela escola é a participação dos pais na educação de seus filhos e a infraestrutura física da escola para atender à educação em período integral. A gente chama os pais, faz reunião, mas são poucos os que participam e que estão realmente preocupados com a educação de seus filhos (Professora 11).

Portanto, cabe à gestão a função de motivar os professores para o sucesso das aprendizagens dos alunos; criar um *ethos* de partilha de decisões e de responsabilidade e ainda adotar uma postura dinâmica e empreendedora junto à comunidade (GLATTER, 1995).

A qualidade da gestão, por conseguinte, produz uma influencia determinante nos resultados dos testes padronizados. De acordo com Glatter (1995, p. 159): “Nenhum membro da comunidade educativa (alunos, professores, pais) ganha com uma escola gerida deficientemente”.

Russo (2005) defende que a gestão escolar deve criar condições que favoreçam o processo de aprendizagem dos alunos, o qual pode acontecer com pouca ou muita eficácia e com baixa ou alta eficiência. Portanto, o trabalho escolar deve ser organizado segundo a natureza do processo de produção pedagógico.

Para atingir a finalidade da educação de cunho transformador, o PPP, articulado no dia-a-dia escolar, cumpre o papel de mediador na gestão, pois oferece “[...] ações que podem contribuir para que, com os recursos existentes e disponíveis, se ‘produza’ o máximo de educação possível, ou seja, que a escola atenda o maior número de alunos com a melhor (qualidade?)”. (RUSSO, 2005, p. 33).

Enfim, para que a gestão escolar promova ações que assegurem a qualidade do ensino se faz necessário elaborar os objetivos da educação conforme natureza e especificidade de cada escola. Não obstante, o grande desafio da escola é ser gerenciada sem que se viole a natureza do processo pedagógico e se entregue à alienação do trabalho docente, oriunda dos pressupostos capitalistas.

### 3.1.5 *Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola*

De acordo com Demo (1995), para uma educação de qualidade acontecer, é fundamental a transformação do papel do professor de “auleiro” para orientador construtivo e participativo. Não basta apenas ministrar aulas, é preciso engajamento político, assim como ideais de formação para a cidadania.

Segundo o autor, o professor “auleiro” está inerte do próprio processo de conhecimento, apenas reproduz conteúdos predeterminados, sem que isso tenha qualquer resultado, tanto para ele quanto para o aluno. Na opinião de Demo:

[...] o professor é vítima de um processo de treinamento que o estigmatiza como repassador copiado. Destituído de propedêutica básica, afastado da pesquisa, alheio à inovação pelo conhecimento, não sabe mais que “dar aula”, há nisso uma forma de cultivar a ignorância, que coíbe a cidadania ou a faz de segunda classe. (1995, p. 55).

Segundo o autor, há falhas nos processos de ensinar e aprender, processos esses relevantes para a qualidade da educação, na medida em que a formação, a motivação e as condições de trabalho do professor são dimensões significativas num quadro qualitativo e encontram suas raízes na própria formação desse profissional. A formação deve levar em consideração algumas competências docentes como a pesquisa e o desafio de construir conhecimento, a elaboração própria como processo de codificar pessoalmente o conhecimento, a teorização das práticas como forma de exercer um movimento de pensar a própria prática, a formação permanente como forma de atualização profissional e capacitação para a tarefa de educar e o uso de novas tecnologias da informação e comunicação, como forma de aprimorar o trabalho educativo em sala de aula.

Outra questão discutida por Demo (1995) é a valorização do professor como estratégia de uma educação qualitativa. Para o autor, um professor competente e satisfeito representa a melhor motivação para a qualidade. O referencial é o trabalho do professor. Todavia, outros fatores contribuem para essa perspectiva, como gestão competente, apoio assistencial, utilização de recursos e equipamentos e interesse dos alunos.

Na mesma perspectiva, Dourado, Oliveira e Santos (2007) argumentam que as escolas eficazes ou escolas com um nível adequado de qualidade possuem um

quadro de profissionais qualificados e comprometidos com a aprendizagem dos alunos. Segundo os autores, algumas características são fundamentais à qualificação das escolas no que se refere ao quadro docente: titulação adequada; vínculo efetivo com a instituição; condições de trabalho adequadas; valorização da experiência docente; plano de carreira, por meio de qualificação permanente.

Não obstante, cabe destacar que horários destinados a estudos coletivos, planejamentos, preparação de aula, atendimento a alunos e à comunidade são prerrogativas que também contribuem para qualificar os processos educativos, bem como instituir um clima organizacional adequado ao desenvolvimento profissional (DOURADO; OLIVEIRA e SANTOS, 2007).

Na escola de Itápolis, 50% das professoras afirmaram que as condições de trabalho e a motivação são adequadas: 17% das entrevistadas manifestaram que as condições e a motivação do trabalho poderia melhorar e 33% da amostra consideram-nas satisfatórias, conforme demonstra o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Condição e motivação de trabalho – Itápolis



Já em Assis, a análise dos dados coletados demonstrou que 16% consideram as condições e a motivação para o trabalho muito boa; 67% das entrevistadas consideram-nas satisfatórias e apenas 17% disseram que tanto as condições de trabalho quanto sua motivação poderiam melhorar, conforme representação gráfica.

Gráfico 5 – Condição e motivação de trabalho – Assis



O tempo de dedicação à escola, a jornada de trabalho das professoras das instituições investigadas e a frequência com que as mesmas fazem cursos de formação continuada ou aperfeiçoamento são variáveis importantes de serem investigadas, pois possibilitam diferenciar o impacto dessas questões quanto à qualidade.

Em Itápolis, 67% dos docentes trabalham numa única instituição, cumprindo uma jornada de 30 horas semanais, incluindo 10 horas destinadas a estudo e planejamento. Do restante da amostra, apenas 33% trabalham em outras instituições concomitantemente, cumprindo jornada de trabalho de 40 horas semanais com horários destinados a estudo coletivo e planejamento de aulas.

Assis demonstrou o mesmo percentual que Itápolis: 33% dos docentes trabalham em dois turnos, em escolas diferentes, com a diferença na jornada de trabalho, que é de 50 horas semanais, incluindo os horários de estudo coletivo e planejamento, e 67% do corpo docente trabalha numa única instituição com uma carga horária de 30 horas semanais, também com horários destinados a estudo coletivo e planejamento.

Nesse ponto, cabe destacar que, quanto à jornada de trabalho e ao tempo de dedicação ao trabalho da escola, não houve, segundo as análises da coleta de dados, diferenças significativas a ponto de serem consideradas elemento condutor da qualidade.

Na opinião de Dourado, Oliveira e Santos (2007), a dedicação exclusiva do professor numa única instituição de ensino é relevante na medida em que permite aos professores vinculados somente a uma instituição dedicarem-se mais às necessidades da escola, dos alunos e da comunidade. Escolas com maior número de professores efetivos tendem a obter melhores resultados em termos de qualidade do que escolas onde há grande rotatividade de pessoal docente.

Em relação à formação continuada, ao serem indagados sobre a quantidade de cursos que participavam, as respostas evidenciaram que os docentes da escola de Itápolis realizam em média dois cursos de capacitação por ano, enquanto os professores de Assis realizam em média três cursos ao ano, conforme demonstram o Gráficos 6 e 7.

Gráfico 6 – Frequência de cursos de capacitação das professoras entrevistadas – Itápolis

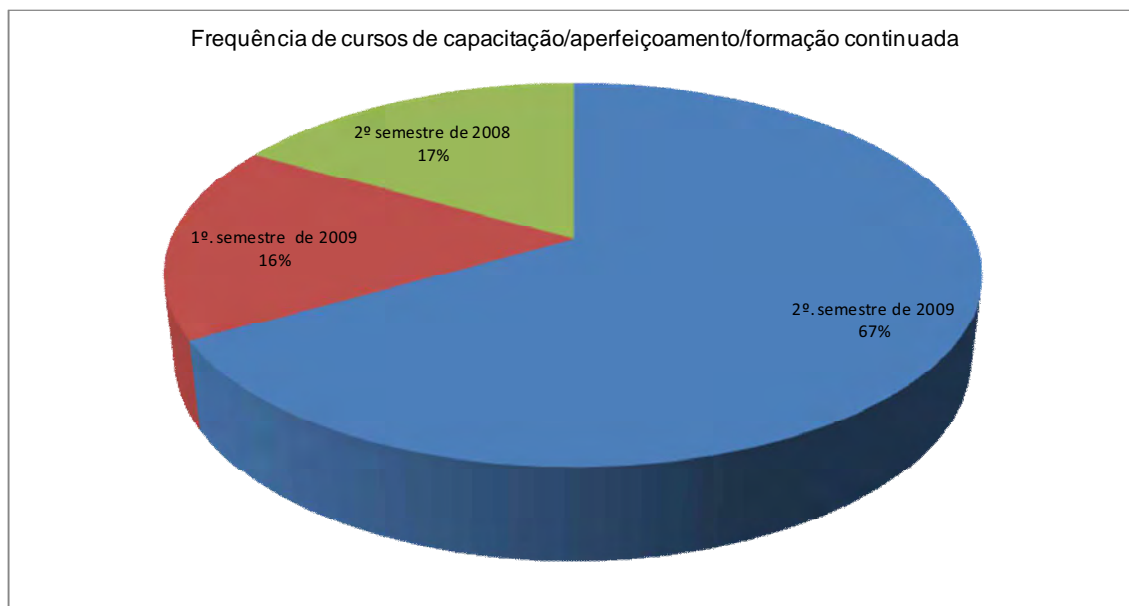
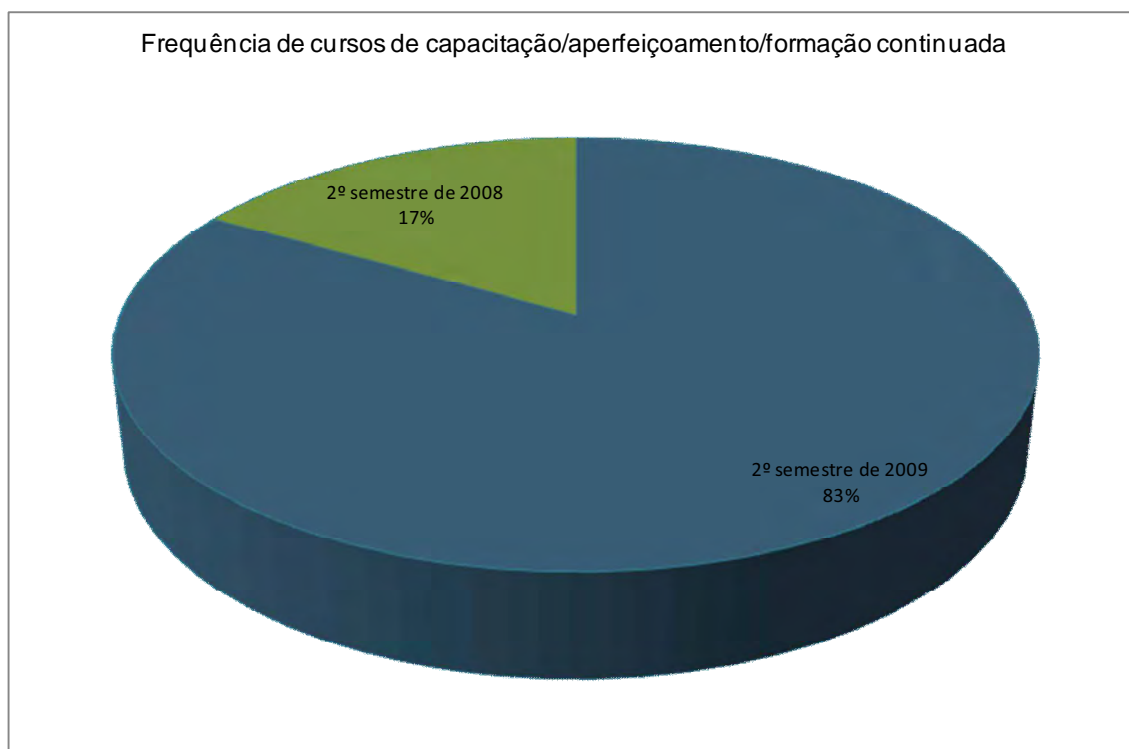


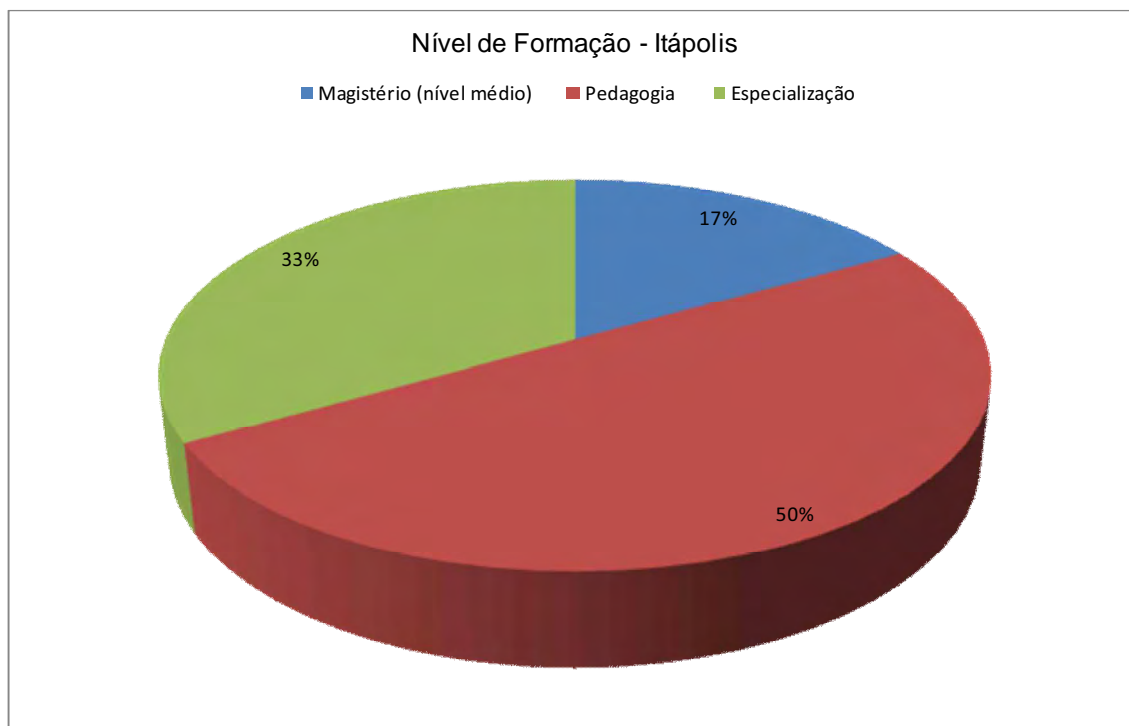
Gráfico 7 – Frequência de cursos de capacitação das professoras entrevistadas – Assis



Em relação ao nível de formação inicial das professoras entrevistadas nas escolas, assim como a escolha do dirigente escolar, os dados coletados evidenciaram que em Itápolis 50% das professoras ouvidas cursaram Licenciatura

em Pedagogia; 33% possuem algum curso de pós-graduação *Lato sensu* e somente 17% ainda estão cursando Pedagogia. Portanto, possuem somente o curso de magistério de nível médio, conforme representação do Gráfico 8. É interessante destacar que a escolha da dirigente se deu mediante indicação política.

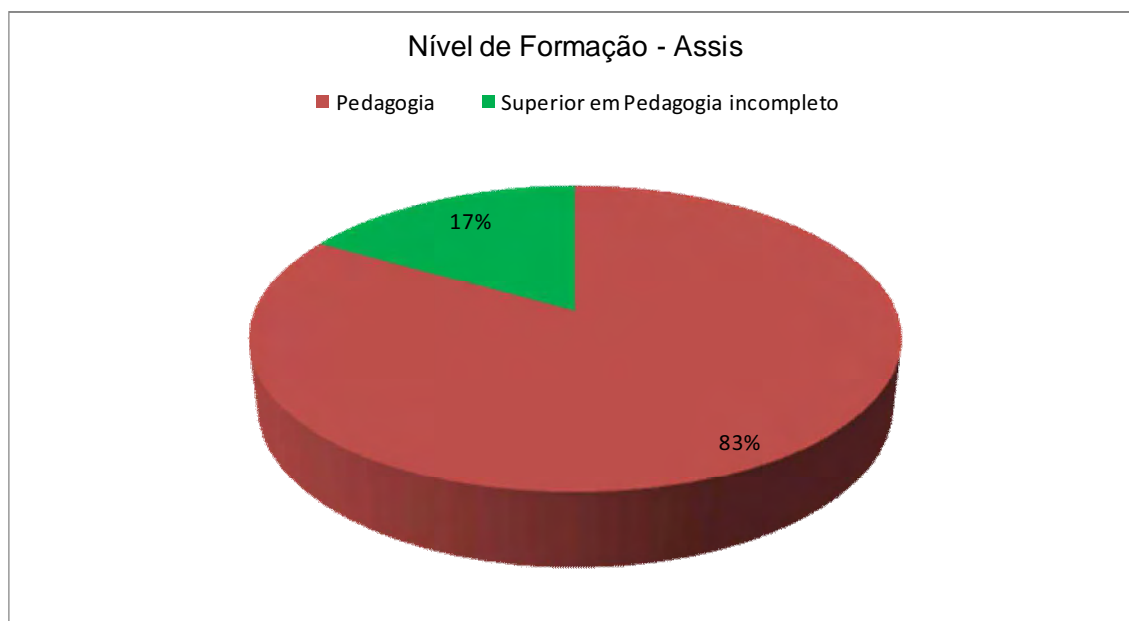
Gráfico 8 – Nível de formação do corpo docente – Itápolis



Em Assis, a escolha da dirigente também se deu por indicação política, embora a liderança na instituição seja exercida pela coordenadora pedagógica.

O nível de formação das professoras ouvidas em Assis apresentou o seguinte perfil: 83% com licenciatura em Pedagogia e 17% com o curso incompleto, tendo somente como formação inicial o magistério de nível médio, conforme demonstração gráfica.

Gráfico 9 – Nível de formação do corpo docente – Assis



Portanto, em relação à formação e as condições de trabalho dos profissionais da educação na escola, mais especificamente o professor e seu trabalho na sala de aula, é relevante destacar que duas premissas se articulam em busca de uma qualidade: formação adequada e valorização socioeconômica.

A formação adequada não inclui somente cursos de graduação e pós-graduação, mas toda e qualquer possibilidade de construção de conhecimento, principalmente o científico. A competência essencial do professor passa então a ser vista como a de pesquisador e orientador (DEMO, 1995).

Comparando os dados apresentados, é possível afirmar que os professores da escola situada na cidade de Assis percebem a condição e a motivação de trabalho de forma mais positiva do que os professores da escola de Itápolis, muito embora as perguntas abertas da entrevista e a observação realizada demonstrem uma incoerência entre esses dados. Quanto à jornada de trabalho, verificou-se que as duas escolas apresentaram índices iguais de jornada, ao se constatar que 67% dos professores das escolas investigadas trabalham em regime de dedicação exclusiva. No que se refere à formação dos profissionais envolvidos na pesquisa, é possível afirmar que, mesmo com 17% do corpo docente ainda cursando Pedagogia em nível superior, a escola de Itápolis se destaca por apresentar 50% de professoras com nível de pós-graduação *Lato sensu*, embora os cursos de

capacitação realizados pelos professores da escola de Assis superem a quantidade de cursos realizados pelos professores da escola de Itápolis.

As diferenças entre as duas escolas investigadas são mínimas na dimensão formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, evidenciando que a qualidade passa por essa dimensão. Contudo, ela não configura um referencial significativo para a qualidade demonstrada pelo IDEB.

### *3.1.6 Acesso e permanência dos alunos na escola*

Os dados coletados referentes ao acesso e permanência dos alunos nas escolas indicam que ambas as unidades investigadas preocupam-se com o desempenho escolar de seus estudantes, dado relevante para planejamento e para implementar programas de reforço escolar. O acesso e a permanência dos alunos é garantido mediante programas suplementares como oferta de material didático, alimentação (merenda) e assistência à saúde.

As escolas procuram garantir desempenho satisfatório aos estudantes, até porque esta é uma das condições que as avaliações externas impõem e principalmente o IDEB, quando considera qualitativa a relação fluxo e desempenho escolar.

Não obstante o acesso e a permanência dos alunos na escola, também condiciona a remuneração dos profissionais da educação, na medida em que o reconhecimento do trabalho se materializa no bônus que o professor recebe uma vez por ano e está vinculado aos resultados obtidos pelo trabalho dele e da escola como um todo, em termos de produtividade e desempenho.

## 3.2 PERCEPÇÕES DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS SOBRE QUALIDADE

A análise realizada sobre a percepção das diretoras e professoras entrevistadas a respeito dos fatores considerados como qualitativos nas unidades investigadas demonstrou que a busca da qualidade educacional depende em grande medida de processos extraescolares, como incentivo e colaboração dos pais à educação, e empenho dos alunos para a aprendizagem.

Essa assertiva demonstrada pelos sujeitos entrevistados também é argumentada por Dourado, Oliveira e Santos (2007), quando afirmam que, sem a participação da família nos processos educativos ocorridos na escola, a qualidade da educação fica comprometida.

Tanto as professoras da escola da cidade de Itápolis, quanto da escola de Assis manifestaram que a qualidade da educação está diretamente relacionada ao nível socioeconômico e cultural das famílias e ao esforço dos alunos.

Em Itápolis, as percepções acerca da qualidade passam por questões como: o esforço e a ajuda que a família oferece à educação de seus filhos; o tamanho da escola, seus processos de gestão e a formação e capacitação de seus professores. Essa constatação pode ser verificada no depoimento a seguir:

A união de todos na escola, a primeira coisa. A participação dos pais porque hoje a gente tem problema muito com o que vai para casa (tarefa). E com a união dos pais a gente não tem quase estes problemas aqui. Então dá para gente trabalhar muito bem, a gente consegue muita coisa, com a cooperação de todos, com a união de todos. Fora o empenho que cada um tem, aqui dentro da escola, principalmente, o meu. Sabe eu visio muito no que eles trabalham no que eles precisam, na participação deles diariamente, porque a minha avaliação é diária. Sabe eu deixo bem claro isso para eles. Então como nós temos a participação dos pais, isso ajuda a melhorar bem aqui na escola e consegue trabalhar bem em casa, a gente tem retorno e isso é muito bom para mim, eu acho que ajuda a crescer muito. Porque o que adianta a gente trabalhar muito, fazer de tudo aqui na escola, ai a criança vai pra casa e não corre atrás de nada. E o trabalho em casa queira ou não ajuda e muito a melhorar o que você trabalha aqui na escola. Nosso empenho aqui vale muito, e cada uma tem o seu trabalho e uma ajuda a outra quando precisa (professora 4 – Itápolis).

Na instituição investigada em Itápolis, quando questionadas sobre os fatores que podem comprometer a qualidade da educação oferecida na escola, as professoras verbalizaram que o ensino de nove anos era uma agravante a ser trabalhada na escola. Isso porque no momento da coleta de dados a escola estava se estruturando para receber crianças do primeiro ano do Ensino Fundamental. Outros fatores também foram citados, como a ausência de uma coordenadora pedagógica e a falta de materiais didáticos.

Na escola de Assis, as percepções de qualidade são justificadas pelo espaço físico da escola, pela capacitação do professor, assim como o trabalho realizado pela equipe escolar. De acordo com uma professora entrevistada:

A qualidade da escola para mim está na qualificação dos professores, neste envolvimento entre professor, diretor, isso. Às vezes, a gente pode até achar que não, mas aqui, a comunidade vai influenciar muito, tudo o que é trabalhado em grupo, isso com certeza faz crescer (professora 7 – Assis).

No que se refere a fatores que podem prejudicar a qualidade da escola e, conseqüentemente o resultado do IDEB, as percepções verbalizadas pela diretora, pela coordenadora e pelas professoras recaem, quase unanimemente, sobre a condição socioeconômica das famílias. Outros fatores foram destacados como a rotatividade de professores e o comprometimento e a colaboração das famílias na educação dos filhos assim como o empenho dos estudantes, conforme ilustra a fala da diretora:

Alunos que apresentam dificuldade na aprendizagem não conseguem reter as informações, são normalmente faltosos. Famílias descomprometidas e alta rotatividade de professores (índice pequeno de efetivos) prejudicam a qualidade da escola.

As análises de tais relatos demonstram que a qualidade não é um fator estanque e não pode ser buscada somente com testes que medem o conhecimento cognitivo dos alunos; outras questões 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).

A comunidade escolar também é um referencial a ser levado em consideração: alunos oriundos de camadas mais carentes e menos favorecidas da população tendem a apresentar maiores dificuldades no seu processo de aprendizagem. No entanto, isso não é desculpa para os professores se isentarem da responsabilidade de educar, como fora percebido durante as entrevistas.

Esses pressupostos são legitimados por Pinto quando afirma que alguns itens têm forte impacto na qualidade da educação. Segundo o autor:

- 1) Tamanho das escolas: escolas menores em geral são melhores, pois fortalecem vínculos comunitários, embora os custos com aluno sejam maiores [...];
- 2) Equipe profissional estável, como poucas faltas, e unida em torno de um projeto pedagógico construído com sua participação ativa: este é um dos problemas mais sérios no Brasil, pois os profissionais estão sempre migrando de escolas das regiões mais pobres (tanto dentro do estado como do município) para regiões mais afluentes e os projetos pedagógicos, em geral, seguem um modelo padronizado, sendo feitos de cima para baixo;
- 3) Equipe de direção sempre presente na escola e com legitimidade perante os demais profissionais da escola e de seus usuários (pais e alunos);
- 4) Comunidade escolar participante da gestão: cabe esclarecer, neste item que a participação aqui deve ser entendida não como um dever, em especial dos pais, mas como um direito de toda a comunidade de discutir e definir os rumos do projeto pedagógico e realizar a avaliação periódica e sua implementação. No Brasil esta participação é muitas vezes entendida apenas como forma de ajudar a resolver os problemas da escola decorrentes da ausência do Poder Público, ou da própria incapacidade da equipe escolar de resolver problemas que são de sua responsabilidade; na escola brasileira, em geral só existe democracia enquanto ônus;
- 5) Presença de grêmios e outras instâncias de mediação (colegiados escolares, grupos de pais, comissão de professores, representantes de turma) que ajudam a prevenir conflitos e dão consistência à gestão democrática. (2008, p. 68).

Todas essas questões influenciam a qualidade da educação, na medida em que formam um clima escolar que conduz ou auxilia a qualidade, para além das perspectivas de desempenho e fluxo escolar.

Tais fatores apontados por Pinto (2008) constituem aspectos a serem buscados dentro e fora do espaço escolar. Como a qualidade na educação não se faz somente nos intramuros da escola, o IDEB, ao ser um indicador de qualidade, deveria também tomar por base aspectos extraescolares, pois, da forma como está estruturado, o indicador não é capaz de alcançar dimensões fora do espaço da escola. Isso restringe seu cálculo somente a aspectos pedagógicos e desconsidera outras questões tão importantes à qualidade da educação quanto o desempenho dos estudantes.

No entendimento de Castro (2009), para a qualidade da educação escolar se constituir, é preciso considerar insumos internos e externos, bem como seus processos no interior das unidades escolares. A autora defende que o conceito de qualidade não pode ser reduzido somente o desempenho escolar, tampouco ser tomado como referência para constituir um *ranking* entre as escolas.

Dessa forma, entende-se que testes não são suficientes para qualificar escolas e sistemas de ensino por se constituírem como referência somente o desempenho dos alunos nas provas, ignorando questões que influenciam intensamente os resultados como o nível socioeconômico dos alunos e suas famílias. Segundo Pinto:

[...] o que os estudos no Brasil e no mundo mostram é que o desempenho dos alunos nestes testes é fortemente influenciado pelo nível socioeconômico de suas famílias. Isto faz com que leituras apressadas dos resultados levem a consideram como “efeito escola” o que é, na verdade, “efeito socioeconômico familiar”. (2008, p. 62).

Portanto, o nível socioeconômico das famílias dos alunos das escolas públicas brasileiras tem intensa relação com os resultados demonstrados no IDEB e não devem ser desconsiderados no momento da aferição do índice.

As avaliações externas são necessárias na medida em que auxiliam a reflexão da própria escola sobre suas fragilidades. O que é questionável é o uso estatístico que se faz 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 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. (2009, p. 34).

Na mesma perspectiva, Paro aponta que uma educação de qualidade não pode ser medida somente por seus resultados sem que se pese considerar também seus processos. Segundo o autor:

Em síntese, o que parece essencial na defesa da escola pública de qualidade é que esta se refira à educação por inteiro, não apenas a aspectos parciais passíveis de serem medidos mediante provas e exames convencionais. (2001, p. 45).

Entende-se, portanto, que, sem uma reflexão da própria escola sobre suas potencialidade 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, através apenas do desempenho estudantil, apresentado em dados quantitativos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa pesquisa foi investigar as dimensões escolares que contribuem para a qualidade, além dos aspectos de fluxo e desempenho, cujo principal expoente é o IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Uma política pública que objetiva monitorar a qualidade da educação brasileira e promover um salto qualitativo na educação brasileira até o ano 2021.

O IDEB é um indicador de qualidade importante na medida em que demonstra fragilidades nas escolas brasileiras relacionadas a fluxo e desempenho escolar, no entanto é insuficiente por restringir-se 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 educação brasileira. No entanto, ele demonstra apenas dados estatísticos ou quantitativos. Não obstante, o índice coíbe as escolas a se adequarem a determinadas normas de condutas, principalmente da gestão escolar para atingir notas cada vez mais altas no IDEB e alcançar expectativas pré definidas de desempenho escolar.

Evidencia-se 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.

A qualidade da educação, nesse sentido, deve ser vista numa perspectiva multilateral, pois são muitas as variáveis intervenientes nesse processo.

Ao tomarmos como parâmetro de análise os Indicadores da Qualidade na Educação pudemos constatar 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.

Nesse sentido a diferença mais marcante na comparação realizada entre as duas escolas é o tipo de gestão, o tamanho da escola, a clientela atendida e a noção de pertencimento a uma instituição, por parte dos professores investigados.

Quanto à gestão escolar, destaca-se que a responsabilização da escola pela qualidade da educação tornou-se num primeiro momento uma estratégia do Estado,

na medida em que expõe à sociedade os resultados alcançados pela escola, e num segundo momento, uma ferramenta da gestão, do ponto de vista da articulação e mobilização de ações da própria escola para suprir as deficiências e melhorar não a qualidade de ensino, mas a nota do índice.

A escola de Assis mobilizou ações para melhorar o IDEB entre os anos de 2007 e 2009. Essas ações pautaram-se no treinamento dos estudantes para a realização da avaliação externa; no preenchimento pela própria escola, na presença dos pais ou familiares dos formulários do SAEB e SARESP; na adoção de mecanismos de recuperação de conteúdos, e na mudança do próprio currículo escolar ajustado de acordo com as especificidades de cada avaliação. Desta forma os conteúdos das provas oficiais foram trabalhados pelas professoras no decorrer do ano letivo.

A escola de Itápolis também fez adequações no currículo e na dinâmica da sala de aula para atender às exigências da avaliação externa e também realizou simulados para treinar os estudantes para a realização das provas.

Quanto à liderança foi possível perceber que a escola de Itápolis possui um estilo de gestão, onde as decisões são tomadas em partilha com os professores nos momentos de HTPC. Nessas ocasiões, os problemas são discutidos e resolvidos coletivamente. A escola de Assis demonstrou uma gestão mais centralizada, com poucos momentos de partilha entre a direção e os professores e com uma liderança exercida, não pela diretora, mas pela coordenadora pedagógica do Ensino Fundamental, que articula e coordena todas as ações administrativas e pedagógicas ocorridas na escola.

Outro fator identificado foi o nível de ensino oferecido pelas escolas e o tamanho físico das mesmas. Administrar escolas menores no que se refere à infraestrutura, com apenas um nível de ensino, e velar pela aprendizagem de poucos alunos é mais fácil do ponto de vista da gestão escolar. Nesse sentido a escola de Itápolis se destaca, pois atende a 266 alunos, numa estrutura física bem menor do que a escola investigada em Assis, cujo número total de alunos atendidos chega a 341.

Cabe explicar que a escola de Assis atende dois níveis de ensino diferentes: Educação Infantil e Ensino Fundamental, com duas modalidades, enquanto a escola de Itápolis atende somente ao Ensino Fundamental, com uma modalidade de EJA

no período noturno. O número de alunos atendidos também causa um impacto na qualidade, assim como o nível socioeconômico dos mesmos.

Evidencia-se que a escola da cidade de Itápolis trabalha com alunos pertencentes a níveis socioeconômicos e culturais mais favorecidos, com acesso a bens culturais, incentivos e cuidados da família quanto à educação, assim como cobranças e expectativas que devem ser alcançadas pelos estudantes. Em contrapartida, os alunos atendidos pela escola da cidade de Assis são provenientes de uma camada da população menos favorecida sócio, cultural e economicamente; o acesso a bens culturais é incentivado somente no interior da escola; a maioria dos alunos vem de uma realidade marcada pela pobreza e marginalidade. As famílias, embora preocupadas com a educação de seus filhos, não participam efetivamente da vida escolar dos mesmos.

Diante dessa característica da clientela atendida pela escola de Assis, destaca-se que a qualidade também passa pela cultura organizacional da escola, o que envolve o sentimento de pertença do professor para com a instituição.

Enquanto os professores da escola de Itápolis demonstram alto grau de satisfação com a escola, os professores investigados em Assis, apresentaram-se preocupados com as condições da população atendida, o que pôde ser evidenciado pelo alto índice de absenteísmo e rotatividade do corpo docente.

Diante desses resultados, entendemos que a complexidade do processo educativo não pode ser reduzida a alguns produtos que podem ser mensuráveis, ou visíveis e que servem para fornecer resultados significativos por meio de testes padronizados.

Essas medidas tornam a perspectiva da qualidade educacional limitada, por não considerar outros fatores além do desempenho estudantil. Possuem, portanto, um caráter reducionista.

A qualidade da educação emerge no interior de cada unidade escolar e é conduzida pelos processos de gestão próprios de cada instituição e suas peculiaridades. Portanto, tanto escolas e sistemas de ensino quanto os alunos que frequentam as escolas influenciam de forma diferente o sucesso e o fracasso da qualidade.

Além disso, a valorização e o reconhecimento do trabalho docente, o processo de ensino e de aprendizagem, assim como insumos adequados, do ponto de vista de recursos físicos e humanos, constituem fatores importantes.

Entende-se que o conjunto desses fatores favorece a qualidade do ponto de vista da formação social do estudante e do direito que ele tem em receber uma educação de qualidade. Não do ponto de vista de formação para o mercado, ou para mostrar dados estatísticos a organismos multilaterais, mas uma educação que seja efetivamente capaz de produzir indivíduos capazes de viver em sociedade.

É preciso ressignificar a utilização dos testes padronizados e da prática social que se faz da avaliação externa como forma de qualificar escola, sob a perspectiva desses instrumentos não constituírem um indicador seguro de qualidade.

A crítica feita não é sobre a avaliação externa e a responsabilização que ela acarreta; o problema é o uso social que se faz da avaliação externa, isolando-a das demais dimensões que, no conjunto, formam ou propiciam uma educação de qualidade.<sup>25</sup>

Entendemos que a avaliação externa se caracteriza como propositora de políticas públicas do Estado para mobilizar ações de melhoria para o setor educacional, definindo prioridades a partir dos dados coletados. No entanto, essa racionalidade do Estado se manifesta somente nos dados estatísticos apresentados no momento de divulgação do IDEB, pois ações e propostas de melhoria da qualidade educacional, como valorização docente, piso salarial compatível com a função, redução do número de estudantes por sala, bibliotecas e salas de informática bem equipadas cursos de formação e aperfeiçoamento para os professores e aumento do valor de financiamento da educação não são comumente implantados pelo Estado a partir da apresentação dos índices.

O que o Estado faz é transferir as responsabilidades para a escola, dando premiações àquelas instituições que apresentarem o melhor desempenho e a melhor avaliação. Essa política de premiação do Estado pode ser considerada um quase-mercado, pois o valor da educação é, antes de tudo, econômico e os resultados das avaliações são considerados apresentação de seus produtos. Os incentivos e as sanções estão sob a égide de mobilização dos profissionais da escola para buscarem melhores resultados no índice.

Tais produtos podem ser aferidos por meio de competências, produtividade, eficiência e eficácia demonstrados nas avaliações externas, compilados no IDEB e

---

<sup>25</sup> Um dos usos sociais da avaliação externa é o *ranking* que a mídia faz das escolas e sistemas de ensino, após a divulgação do IDEB pelo MEC/INEP.

divulgados pela mídia, que colabora para estabelecer um *ranking* educacional e acirrar a competitividade entre as instituições.

O que o Estado entende como qualidade na educação está relacionado apenas a conhecimentos e habilidades passíveis de serem mensurados via testes padronizados, pois a política empreendida pelo Estado, ao estabelecer o IDEB como referencial de qualidade, pautou-se numa dimensão generalizada e global de educação sem levar em consideração as peculiaridades de cada região, de cada município e de cada escola, assim como seus contextos e especificidades.

A qualidade ainda é o grande desafio da educação brasileira, porém enquanto não forem consideradas a clientela e os contextos próprios onde cada “educação” se faz, o país periga continuar a formar alunos capazes de realizar as provas das avaliações externas, mas incapazes de mobilizar conhecimentos em situações reais.

Mesmo que os dados demonstrados nas avaliações externas como o SAEB evidenciem que o desempenho dos alunos das escolas públicas brasileiras fica aquém do esperado nas habilidades de matemática e leitura, quando estes mesmos dados são divulgados pela mídia, a visibilidade dada é que houve aumento no desempenho escolar, considerando o treinamento dos alunos, a articulação das escolas para realização das provas, e o impulso que as políticas de responsabilização causam nos profissionais da educação.

A qualificação de escolas e sistemas de ensino é importante, na medida em que contempla um direito como prerrogativa legal de todo educando, de ter acesso à educação de qualidade.

Para atender a essa prerrogativa, é importante rever a questão da qualidade educacional em bases mais abrangentes, de forma a reconhecer que todos têm direito à educação de “boa qualidade”, mesmo aqueles que não possuem condições financeiras para pagar por isso. E o reconhecimento vai além do discurso, passando principalmente pela formação de professores e pela gestão escolar que tem em seus princípios a função de promover e zelar pela qualidade do processo ensino aprendizagem.

Para redefinir uma educação de qualidade no país, é fundamental construir um sistema de avaliação menos restrito e que possa captar diferentes dimensões e fatores que influenciam a qualidade da educação brasileira.

A educação ressignifica-se por meio de um ensino que possa atender às necessidades dos alunos inseridos em um contexto histórico e social complexo e de

uma prática educativa planejada e sistematizada durante um longo e contínuo período. Essa prática deve propiciar qualidade ao processo educacional ao criar condições e oportunidades para o desenvolvimento de capacidades e para que os alunos aprendam conteúdos necessários para enfrentarem e resolverem diferentes modalidades de desafios, assegurando-lhes o direito de aprendizagens significativas imprescindíveis à atuação crítica e transformadora.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **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.

ANDRADE, Eduardo. *School accountability* no Brasil: experiências e dificuldades. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008.

ANDRÉ, Marli, Eliza Dalmazo Afonso de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Líber, 2005.

ARAÚJO, Carlos Henrique; LUZIO, Nildo. **Avaliação da Educação Básica**: em busca da qualidade e eqüidade no Brasil. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, José Clovis de. 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: 2 dez. 2009.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade no ensino na escola pública**. Brasília: Liber, 2005.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1984.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigações Qualitativas em Educação**. Uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994. (Coleção Ciências da Educação).

\_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Brasília: MEC, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília: MEC, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Indicadores da qualidade na educação: Ação Educativa**, Unicef, PNUD, INEP, SEB/MEC (coordenadores). 3. ed. São Paulo: Ação Educativa, 2007. BRASÍLIA: MEC, 2009. Disponível em: <<http://provabrasil2009.inep.gov.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2009.

BRUNO, Lúcia. Educação, qualificação e desenvolvimento econômico. In: BRUNO, Lúcia (org). **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo** – Leituras Seleccionadas. São Paulo: Atlas, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 1998. p. 15-19.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (org). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Líber, 2009.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v.16, n 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

DELORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir**: relatório para UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC, 1999.

DEMO, Pedro. **Educação e Qualidade**. 7. ed. Campinas: Papirus, 1994.

DIAS SOBRINHO, José. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luiz Carlos (org.). **Avaliação**. Construindo o campo e a crítica. 1. ed. Florianópolis: Insular, 2002. v. 1. p. 13-62.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 86, p. 133-170, abr. 2004.

\_\_\_\_\_. 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.

GENTILI, Pablo. O discurso da qualidade como retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GOLDEMBERG, José. O repensar da educação no Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 7, n. 18, ago. 1993. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141993000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141993000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 3 mai. 2009.

GOOD, Thomas L.; WEINSTEIN, Rhona S. As escolas marcam a diferença: evidências, críticas e novas perspectivas. In: NÓVOA, António (org.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

GLATTER, Ron. A gestão como meio de inovação e mudança nas escolas. In: NÓVOA, António (org.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

GRAMAUD, Amauri Patrick; FERNANDES, Reynaldo. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando et al. **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. v. 1. p. 213-238.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

Haidar, Maria de Lourdes Mariotto; TANURI, Leonor Maria. A Educação Básica no Brasil. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho et al. **Estrutura e Funcionamento da Educação Básica**. São Paulo: Pioneira, 1998.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación** (Online), v. 42, p. 1-14, 2007. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/1533Horta.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2009.

INEP/MEC. O que é o SAEB. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/saeb>>. Acesso em: 12 abr. 2009.

LE GRAND, Julian. Quasi-markets and social policy. **Economic Journal**, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, 1991.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LÜCK, Heloísa et al. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. Petrópolis: Vozes, 2005

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MADAUS, George F.; AIRASIAN, Peter W.; KELLAGHAN, Thomas. Insumos escolares, processo e recursos. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (org.) **Pesquisa e eficácia escolar**: origens e trajetória. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 132-141.

MELLO, Guiomar Namó. **Cidadania e Competitividade**: desafios educacionais para o terceiro milênio. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

MORROW, Raymond A.; TORRES, Carlos Alberto. O Estado, os Movimentos Sociais e a Reforma Educacional. In: TORRES, Carlos Alberto. **Teoria crítica e sociologia política da educação**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 265-297.

NÓVOA, António (org.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A Qualidade Total na Educação: os Critérios da Economia Privada na Gestão da Escola Pública. In: BRUNO, Lúcia (org.) **Educação e Trabalho no Capitalismo Contemporâneo – Leituras Seleccionadas**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

OLIVEIRA, João Batista Alves; SCHWARTZMAN, Simon. **A Escola vista por dentro**. Belo Horizonte: Alfa Educativa. 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. 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, João Batista Alves. Desigualdades e políticas compensatórias. In: SCHWARTZMAN, Simon; BROCK, Colin (orgs). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 53-89.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PALMA FILHO, João Cardoso. **Política educacional brasileira**: educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos. São Paulo: CTE Editora, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996a.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996b.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino Rezende. O custo de uma educação de qualidade. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (org.) **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008.

POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RIBEIRO, Vera Masagão; RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMÃO, Joana Buarque de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 35, n. 124, abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a1135124.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2009.

RIOS, Terezinha Azerêdo. **Compreender e ensinar: por uma docência da melhor qualidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

RUSSO, Miguel H. Escola e Paradigmas de gestão. **Ecos**. São Paulo, v. 6, n. 1, p. 25-42, 2005.

SETTEMBRINE, Domenico. Reformismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UNB, 1986. p. 1077-1080.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 3 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Sandra Maria Zákia Lian de. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 264-283.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas: Cedes. v. 24, n. 84, p. 873-895, 2003.

TEIXEIRA, Francisco J. S.; OLIVEIRA, Manfredo A. de. (org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMASI, Livia; WARDE, Mírian Jorge, HADDAD, Sérgio (org.). **Banco Mundial, OMC e FMI**: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1998.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANNA, Heraldo Marelin. **Avaliações em debate**: SAEB, ENEM, Provão. Brasília: Plano, 2003.

## **APÊNDICE A – ANÁLISE DOCUMENTAL**

### **Instrumento 1**

- Avaliação do projeto pedagógico: práticas de avaliação e socialização dos objetivos e metas alcançados pelo PP e o envolvimento da comunidade escolar.
- Rendimento Escolar: últimos três anos – registros, análise das taxas de aprovação, reprovação e abandono e o plano de melhoria a partir desses dados. (rendimento escolar por classe).
- Frequência Escolar: últimos três anos – ações para controle de frequência e medidas para assegurar permanência.
- Uso dos resultados de avaliação: analisa e compara seus resultados educacionais e propõe ações de melhoria.
- Transparência de resultados: divulgação dos resultados e ações à comunidade.
- Características dos alunos (necessidades especiais, classe social, nível socioeconômico).
- Composição do corpo docente.
- Verificar quantos professores trabalham como eventuais e quantos são efetivos.
- HTPC, planejamento e avaliação.
- Prática pedagógica.

## APÊNDICE B – OBSERVAÇÃO DO AMBIENTE ESCOLAR E DA ESTRUTURA FÍSICA

### Instrumento 2

#### 1) DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

- 1.1- Observador(a):  
 1.2- Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
 1.3- Nome da Escola:  
 1.4- Rede:

#### 2) INSTALAÇÕES FÍSICAS:

- 2.1- Tamanho da sala em relação ao número de alunos:  
 Pequena  Média  Grande  
 2.2- Ventilação:  
 Suficiente  Insuficiente  
 2.3- Iluminação:  
 Suficiente  Insuficiente

#### 3) ASPECTOS DE ATENDIMENTO

- 3.1- Séries oferecidas:  
 3.2- Organização do Ensino:  
 Por série  Por ciclo  Por série e ciclo  
 3.3- Turnos de funcionamento:  
 3.4- Número de alunos:  
 3.5 - Número total de classes:

#### 4. QUADRO DE PESSOAL

- 4.1- Número de funções docentes em classes de Ensino Fundamental:  
 4.2- Número de funções docentes em Atividades de Coordenação:  
 4.3- Número total de professores:  
 4.4- Diretor(a):  
 4.5- Vice-diretor(a):  
 4.6- Coordenadora:  
 4.7- Funcionários administrativos:.  
 4.8- Outros:  
 4.9- Número total do quadro de pessoal da escola:

#### 5) DADOS SOBRE AS INSTALAÇÕES FÍSICAS DA ESCOLA:

- 5.1- Número total de salas:  
 5.2- Espaços físicos existentes:
- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Sala de professores | <input type="checkbox"/> Diretoria                  |
| <input type="checkbox"/> Biblioteca          | <input type="checkbox"/> Quadra de esportes         |
| <input type="checkbox"/> Refeitório          | <input type="checkbox"/> Laboratório de Informática |
| <input type="checkbox"/> Sala de reuniões    | <input type="checkbox"/> Sala de Vídeo              |
| <input type="checkbox"/> Cozinha             | <input type="checkbox"/> Sanitários                 |
| <input type="checkbox"/> Área coberta        | <input type="checkbox"/> Auditório / anfiteatro     |

Outros: \_\_\_\_\_

- 5.3- Estado geral de conservação:

Observação: \_\_\_\_\_

- 5.4- Número de sanitários em condições de uso: \_\_\_\_\_
- 5.5- Iluminação:
- Suficiente em todos os ambientes;
  - Suficiente em apenas alguns ambientes.
  - Insuficiente.
- 5.6- Ventilação:
- Suficiente em todos os ambientes;
  - Suficiente em apenas alguns ambientes.
  - Insuficiente
- 5.7- Condições Gerais de higiene:
- Água encanada
  - Torneiras em condições de funcionamento
  - Sabão
  - Água potável em bebedouros
  - Papel higiênico
- 5.8- Estado geral da escola quanto à limpeza:
- Muito bom    Bom    Ruim    Muito ruim.
- 5.9- Organização do espaço físico:
- Muito bom    Bom    Ruim    Muito ruim.
- 5.10- As carteiras em condições de uso são suficientes para o número de alunos?
- Sim    Não
- 5.11- Há mesas em condições de uso na biblioteca?
- Sim    Não
- 5.12- A sala de informática é adequada para atender aos alunos e é utilizada com frequência?
- Sim    Não
- 5.13- Há responsável presente em tempo integral na sala de informática para atender os usuários
- Sim    Não
- 5.14- Prática do professor em sala de aula e no tratamento com os alunos.
- 5.15 – Tratamento direcionado pela direção aos professores.

**ANEXO C – ENTREVISTA COM DIRETOR ESCOLAR****Instrumento 3**

- 1) Dados de Identificação
  - a. Nome da Escola:
  - b. Identificação do entrevistado:
  - c. Sexo ( ) Feminino ( ) Masculino
  - d. Nível de Formação:
  - e. Curso:
  - f. Ano de ingresso na função:
  - g. Tempo de magistério na função de docente:
- 2) Sua escola está localizada em:
  - a) ( ) perímetro urbano, em região central da cidade
  - b) ( ) perímetro urbano, em bairro distante do centro da cidade
  - c) ( ) zona rural
- 3) Períodos de funcionamento da escola:
  - a) ( ) manhã
  - b) ( ) tarde
  - c) ( ) noite
  - d) ( ) outros
- 4) Níveis / modalidades de ensino oferecido na escola:
  - a) ( ) Educação Infantil
  - b) ( ) Ensino Fundamental – Ciclo I
  - c) ( ) Ensino Fundamental – Ciclo II
  - d) ( ) EJA - Fundamental
  - e) ( ) EJA – Médio
  - f) ( ) Outros: \_\_\_\_\_
- 5) Número de alunos matriculados em 2009:
- 6) Como são organizadas as turmas em sua escola?
  - a) ( ) por idade
  - b) ( ) por ordem de chegada
  - c) ( ) por desempenho
  - d) ( ) outras formas: \_\_\_\_\_
- 7) Na sua escola, os dados das avaliações externas:
  - a) ( ) São 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
  - 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.
- 8) Como é elaborado o projeto político pedagógico da sua escola? Quem participa da elaboração do PPP?
- 9) Como é realizado o planejamento das aulas? Que ações são desencadeadas?
- 10) Como o diretor ou a (equipe gestora) avalia o desempenho dos professores (qualidade das relações que estabelecem com os alunos, conhecimentos dos

conteúdos da disciplina, domínio de métodos e procedimentos de ensino e de avaliação, compreensão do processo de aquisição de conhecimento, etc.)

- 11) As decisões da escola são partilhadas com os professores e funcionários da escola?
- 12) A escola possui uma proposta pedagógica escrita que descreve as aprendizagens esperadas para cada ano/série, os tipos de atividades a serem realizadas durante as aulas e as estratégias de avaliação?
- 13) Qual foi o desempenho / nota de sua escola na Prova Brasil realizada em 2007?
- 14) Qual foi o desempenho / nota de sua escola no SAEB realizado em 2007?
- 15) Qual a nota da escola no IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no ano de 2005 e 2007?
- 16) Quais as ações empreendidas entre 2005 e 2007 para elevar o “nível de qualidade” da educação na sua escola?
- 17) Quais os fatores, que a seu ver são relevantes na sua escola e que contribuem para o sucesso escolar, e conseqüentemente, para a qualidade da educação?
- 18) Quais os aspectos negativos da sua escola, e que de certa forma podem influenciar na qualidade da educação e conseqüentemente nos resultados obtidos nas avaliações externas.
- 19) Quais as maiores dificuldades encontradas em seu trabalho?
- 20) Como a escola acolhe os alunos que apresentam situações de dificuldades?
- 21) Quais as políticas próprias da escola no que se refere ao acesso e permanência dos alunos?

**ANEXO D – ENTREVISTA COM PROFESSOR****Instrumento 4**

- 1) Dados de Identificação
  - a) Escola:
  - b) Nome do entrevistado:
  - c) Sexo: ( ) Feminino ( ) masculino Idade: \_\_\_\_
  - d) Nível de Formação:
  - e) Curso:
  - f) Curso Inicial realizado em instituição: ( ) pública ( ) privada
  - g) Tempo total de magistério:
  - h) Tempo de magistério na escola pesquisada:
  - i) Turma/série que leciona:
  - j) Período e jornada de trabalho:
  - k) Realiza algum trabalho fora do magistério? ( ) Sim ( ) Não
  - l) Em caso positivo: qual?  
\_\_\_\_\_
- 2) Você participa regularmente de cursos de capacitação / aperfeiçoamento?
  - a) ( ) SIM
  - b) ( ) NÃO
- 3) Com que frequência:
  - a) ( ) 1 a cada um ano
  - b) ( ) 2 a cada um ano
  - c) ( ) 3 a cada um ano
  - d) ( ) 4 a cada um ano
  - e) ( ) 5 ou mais a cada um ano
  - f) ( ) Não participo
- 4) O último curso de capacitação que você participou foi:
  - ( ) este semestre
  - ( ) semestre passado (1.º 2009)
  - ( ) 2.º semestre de 2008
  - ( ) 1.º Semestre de 2008
  - ( ) No ano de 2007
  - ( ) No ano de 2006
  - ( ) Outro: \_\_\_\_\_
  - ( ) Não me lembro
- 5) Você considera o rendimento escolar na escola onde você trabalha:
  - a) ( ) muito alto
  - b) ( ) alto
  - c) ( ) baixo
  - d) ( ) muito baixo
  - e) ( ) não sabe responder
- 6) Considera a repetência na sua escola:
  - f) ( ) muito alta
  - g) ( ) alta
  - h) ( ) baixa

- i) ( ) muito baixa
  - j) ( ) não sabe responder
- 7) Como você avalia a sua condição e motivação de trabalho:
- a) ( ) Muito boa
  - b) ( ) Boa
  - c) ( ) Satisfatória
  - d) ( ) Poderia melhorar
  - e) ( ) Acho inadequada as condições de trabalho, e não tenho motivação
- 8) Sua escola enfrenta alguma dificuldade atualmente? Cite algumas:
- 9) Você participa de momentos destinados ao planejamento coletivo
- a) ( ) SIM
  - b) ( ) NÃO
- 10) Como você é avaliado pelo diretor (equipe gestora)
- 11) Como você desenvolve seus processos avaliativos e sua prática pedagógica?
- 12) Você participa da elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola?  
Como ele é construído?
- 13) Você participa das decisões da escola no que se refere a questões de âmbito administrativo-pedagógico
- 14) A escola possui uma proposta pedagógica escrita que descreve as aprendizagens esperadas para cada ano/série, os tipos de atividades a serem realizadas durante as aulas e as estratégias de avaliação?
- 15) Você tem conhecimento dos resultados da Prova Brasil, SAEB e IDEB na sua escola?
- ( ) Sim
  - ( ) Não
  - ( ) Somente de alguns: \_\_\_\_\_
- 16) Você participa de reuniões com a direção, onde é informado das decisões da escola, bem como dos resultados das avaliações externas?
- ( ) Sim
  - ( ) Não
- 17) Você altera a dinâmica do seu trabalho com vistas a atender as necessidades emanadas pelas avaliações externas e exigidas pela direção?  
De que forma?
- 18) Quais os fatores, que a seu ver são relevantes na sua escola e que contribuem para o sucesso escolar, e conseqüentemente, para o aumento no IDEB?
- 19) Quais os aspectos negativos da sua escola, e que de certa forma podem influenciar nos resultados obtidos nas avaliações externas.
- 20) Como são estabelecidas as relações entre professores e alunos e entre os professores e o trio gestor?