



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA EM POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

GILNEIDE MARIA DE OLIVEIRA LOBO

**O QUE É FEITO DOS DADOS DO IDEB: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE
LEGITIMAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS**

MOSSORÓ, RN
AGOSTO/2013

GILNEIDE MARIA DE OLIVEIRA LOBO

**O QUE É FEITO DOS DADOS DO IDEB: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE
LEGITIMAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Professor Doutor Gilson Ricardo de Medeiros Pereira.

**MOSSORÓ, RN
AGOSTO/2013**

**Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

Lobo, Gilneide Maria de Oliveira

O que é feito dos dados do IDEB: um estudo sobre o processo de legitimação das estatísticas oficiais. / Gilneide Maria de Oliveira Lobo . – Mossoró, RN, 2013.

151 p.

Orientador(a): Prof. Dr. Gilson Ricardo de Medeiros Pereira

Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Faculdade de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação.

1. Educação - Estatísticas oficiais. 2. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). 3. Educação – Estratégias. 4. *Accountability*. . I. Pereira, Gilson Ricardo de Medeiros. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

UERN/BC

CDD 370

GILNEIDE MARIA DE OLIVEIRA LOBO

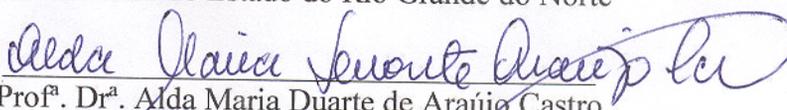
O QUE É FEITO DOS DADOS DO IDEB: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE
LEGITIMAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS

DATA DE APROVAÇÃO: 30 / 08 / 2013

COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Gilson Ricardo de Medeiros Pereira
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte



Prof.^a. Dr.^a. Alda Maria Duarte de Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte



Prof.^a. Dr.^a. Maria da Conceição Lima de Andrade
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelas oportunidades que tem me proporcionado na vida, dando-me força, fé e coragem para que mesmo diante dos desafios enfrentados, eu pudesse seguir confiante no seu grande amor por nós.

Ao professor Dr. Gilson Ricardo de Medeiros Pereira, meu orientador, pelas palavras de sabedoria que sempre resultavam em valiosos ensinamentos necessários às rupturas com o senso comum, pelos momentos de intenso aprendizado, como mestre partilhou seus conhecimentos e conduziu a discípula na direção do desvelamento do seu objeto de estudo. Obrigada por esse meu “novo olhar” sociológico.

Ao meu esposo José Lobo pelo apoio incondicional em todos os momentos, pela força constante nas horas de desânimos, por comemorar comigo as conquistas e por compreender as muitas vezes que precisei me ausentar de nosso lar para os compromissos do mestrado. Obrigada por tudo, pelo apoio que sempre encontrei, pelo carinho e amor que sempre recebi.

Ao meu filho Rodolfo Lobo por sempre ter compreendido as inúmeras horas que lhes furtei a minha companhia e pelos momentos que sem reclamar não tocou sua sanfona para não atrapalhar minhas leituras e escritas.

Aos integrantes do grupo de pesquisa Ateliê Sociológico Educação & Cultura, os estudos promovidos e as discussões levantadas, foram fundamentais para as rupturas com as pré-noções e para a compreensão teórica de conceitos que foram mobilizados neste trabalho.

Aos meus pais Geraldo Elias e Maria Luiza, por todo amor a mim dedicado, pelos valores que me transmitiram e por todas as vezes que vieram ficar com meu filho nas diversas ocasiões que precisei viajar para os eventos científicos.

À amiga Luiza Holanda, obrigada por seu companheirismo, pelo carinho e pelas orações em todos os momentos.

Às escolas que foram campo de investigação deste trabalho, Escola Municipal Prof. Manoel Assis, Escola Municipal Prof. Antônio Fagundes e Escola Municipal Raimunda Nogueira do Couto. De maneira especial sou grata aos gestores escolares, supervisores pedagógicos e professores, que sempre se mostraram receptivos na colaboração com a pesquisa.

À Iêda Maria Araújo Chaves Freitas gerente executiva de educação do município de Mossoró/RN, pela disponibilidade demonstrada, por facilitar o acesso aos textos da política da

educação do município e pelas horas de conversas esclarecedoras sobre a política educacional implementada no município.

À todos os funcionários da Gerência Executiva de Educação de Mossoró que gentilmente me atenderam e forneceram os dados que eram solicitados, sem nenhuma imposição de barreiras.

À Jucilene Querino, secretária executiva da gerente de educação, pelas diversas vezes que generosamente colaborou com informações úteis ao desenvolvimento da pesquisa empírica.

Aos professores Ivonaldo Neres Leite e Arilene Maria Soares de Medeiros pelas importantes contribuições teóricas no Exame de Qualificação e durante as aulas das disciplinas cursadas.

Às professoras Maria da Conceição Lima de Andrade e Alda Maria Duarte de Araújo Castro, pela oportunidade de uma convivência enriquecedora intelectualmente e pela aceitação de participação na banca examinadora deste trabalho.

À minha cunhada Jacicleide Melo, pelos momentos de intensas conversas intelectuais, em que compartilhava suas experiências de pesquisas, elas foram importantes na construção deste trabalho.

Ao meu irmão Gilberlâneo por me socorrer nas dificuldades em lidar com os recursos inovadores das tecnologias do Windwons, e à minha irmã Gilvaneide pelo incentivo, pelo carinho e por estar sempre presente quando eu precisei.

Ao amigo Sânzio Mike pela atenção e amizade demonstradas nos momentos que necessitei de sua ajuda e independente de dia ou hora, sempre me atendeu de forma prestativa.

Aos meus colegas de turma, com os quais vivenciei os desafios de sermos da primeira turma de Mestrado em Educação da UERN, pelo carinho e experiências trocadas que ficarão sempre na memória. E em especial a Allan Solano e a Suênia Duarte pelos compartilhamentos das “angústias epistemológicas”, pelas trocas de conhecimentos, pelas longas conversas e por todos os momentos em que estiveram presentes nessa trajetória.

[...] construir um objeto científico é, antes de mais e sobretudo, romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns da existência vulgar, quer se trate das representações oficiais, frequentemente inscritas nas instituições, logo, ao mesmo tempo na objetividade das organizações sociais e nos cérebros.

O pré-construído está em toda parte (BOURDIEU, 2010, p. 34).

RESUMO

O objetivo deste estudo é investigar as estratégias da política educacional do município de Mossoró/RN definidas e executadas com base nos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no período de 2009 a 2012. Para a construção dos dados, a pesquisa, de cunho qualitativo, fez uso tanto de documentos oficiais e dados estatísticos do INEP, como de entrevistas semiestruturadas. A pesquisa desenvolveu-se em três escolas de ensino fundamental da rede municipal de ensino. A partir da análise dos textos e dos depoimentos foi possível identificar três tipos de estratégias efetivadas: estratégias de normatização; estratégias de recompensa material e simbólica; e estratégias de monitoramento e controle. Pode-se afirmar que as estratégias modelam o comportamento dos profissionais da educação, prescrevem as ações, conferem base legal, estabelecem direitos e deveres e definem sanções e recompensas, colimando, assim, para a configuração de um modelo de política de *accountability*. O estudo indica, além disso, que a política tem apresentado resultados, visto que as três escolas investigadas melhoraram significativamente o IDEB, ultrapassando em 2011 as metas projetadas pelo INEP; do mesmo modo, o município de Mossoró ultrapassou a média nacional nos anos iniciais, alcançando a segunda melhor média entre os 167 municípios do Rio Grande do Norte que tiveram aferição do IDEB nos anos iniciais, e a 4ª melhor média nos anos finais da rede pública municipal. Constatou-se, ainda, que ao aderirem à crença na legitimidade dos dados do IDEB, as escolas colaboram para a legitimação das estatísticas oficiais da educação.

Palavras-chave: Estatísticas oficiais da educação. IDEB. Estratégias. *Accountability*.

ABSTRACT

The aim of this study is to investigate the strategies of the educational policy of the municipality of Mossoró/RN State, which is defined and implemented based on the results of the Index of Basic Education Development (*IDEB*) in the period 2009-2012. For the data construction, the research, a qualitative, made use of both official documents and statistics INEP as structured interviews. The research was developed in three Elementary Schools at the Municipal Schools. From the analysis of texts and testimonies, it was possible to identify three types of strategies effect: normalization strategies; reward strategies material and symbolic, and strategies for monitoring and control. It can be argued that the strategies modeling the behavior of the teachers, prescribe actions, confer legal basis, establish rights and duties, and define sanctions and rewards, aiming thus for setting up an accountability political model. The study indicates, moreover, that the policy has brought results, since the three schools investigated has improved significantly the *IDEB*, surpassing in 2011 the projected goals by *INEP*, even as the Mossoró's municipality exceeded the national average in the early years, reaching the second best average among the 167 municipalities of *Rio Grande do Norte* (RN State) and they had *IDEB* scouting in the early years, and the 4th best average in the final years of municipal public schools. It was found also that by adhering to the belief in the legitimacy of data *IDEB*, schools collaborate to legitimize official statistics education.

Keywords: Official statistics education. *IDEB*. Strategies. Accountability.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Alunos matriculados na rede municipal de ensino – 2012.....	96
Quadro 2 - Infraestrutura das escolas investigadas – 2012	98
Quadro 3 - Alunos matriculados no ensino fundamental - 2009 a 2012	98
Quadro 4 - Indicadores de rendimento das escolas – 2009 - 2012	100
Quadro 5 - Resultados do IDEB nos anos iniciais (1º ao 5º) – 2005, 2007, 2009, 2011	102
Quadro 6 - Resultados do IDEB nos anos finais (6º ao 9º) - 2005, 2007, 2009, 2011	102
Quadro 7 - IDEB: resultados nacional, estadual e municipal do ensino fundamental 2005, 2007, 2009 e 2011	105
Quadro 8 - Autoavaliação da gestão escolar - Prêmio “Escola de Qualidade” – edição 2009/2013.....	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Indicadores de Rendimento da E. M. Jaçanã - 2009/2012.....	99
Gráfico 2 - Indicadores de Rendimento da E. M. Asa Branca- 2009/2012.....	100
Gráfico 3 - Indicadores de Rendimento da E. M. Graúna - 2009/2012.....	100
Gráfico 4 - Indicadores de Rendimento do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Mossoró, 2009-20124.....	103
Gráfico 5 - Índice de Distorção Idade-Série do Ensino Fundamental (2009-2012)	103

LISTA DE SIGLAS

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
GEED - Gerência Executiva da Educação
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LRE - Lei de Responsabilidade Educacional
MEC - Ministério da Educação
ME - Mapa Educacional
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PME - Plano Municipal de Educação
PERME - Planejamento Estratégico da Rede Municipal de Ensino
PPP - Projeto Político-Pedagógico
SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SIAVE - Sistema de Avaliação da Educação Municipal
UEIs - Unidades de Educação Infantil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 ORIGEM E MOTIVAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO	16
1.2 AS ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO: UMA ÁREA DE PESQUISA EM CONSTRUÇÃO	17
1.3 METODOLOGIA: OS CAMINHOS TRILHADOS	22
1.4 A ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS	30
2 O ESTADO E O PODER DE FAZER VER E FAZER CRER.....	32
2.1 AS ESTATÍSTICAS, A CIÊNCIA E O ESTADO MODERNO	32
2.2 O ESTADO-NAÇÃO E A NECESSIDADE DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	37
2.3 ESCOLAS, ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E O ESTADO NACIONAL BRASILEIRO.....	40
2.4 AS ESTATÍSTICAS OFICIAIS DE EDUCAÇÃO COMO FONTE DE INFORMAÇÃO ..	43
2.4.1 Medida, avaliação e informação	47
2.5 O SISTEMA DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS	48
2.5.1 A estruturação do serviço nacional de produção de estatísticas oficiais da educação	50
2.5.2 O INEP e a avaliação do rendimento escolar	51
2.5.3 O INEP e a produção de informações estatísticas a partir das avaliações externas	53
3 DO CONTEXTO DA INFLUÊNCIA AO CONTEXTO DA PRODUÇÃO: A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	56
3.1 UM PANORAMA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO INTERNACIONAL	56
3.1.1 A experiência dos Estados Unidos	60
3.1.2 A experiência da Inglaterra.....	62
3.2 AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÕES EXTERNAS NO BRASIL.....	64
3.2.1 Experiências que antecederam o SAEB	65
3.2.2 A emergência da criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica nas políticas de 1990	69
3.2.3 Neoliberalismo e a mudança no papel do Estado: de Estado-provedor ao Estado regulador e avaliador	72
3.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	78
3.3.1 Caracterizando o SAEB e a Prova Brasil	80
3.3.2 Caracterizando o Censo Escolar	83
3.4 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E O IDEB COMO INDICADOR DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA	84
3.4.1 O PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o IDEB	86
3.4.2 Compreendendo o indicador.....	88

4 NO CONTEXTO DA PRÁTICA: O PODER DE PRODUZIR A AÇÃO	91
4.1 O MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN: DESCREVENDO O CENÁRIO.....	92
4.2 O SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MOSSORÓ.....	94
4.2.1 As escolas investigadas	96
4.3 A melhoria dos indicadores do ensino fundamental das escolas e o IDEB.....	99
4.3.1 Os indicadores da Rede Municipal de Ensino	102
4.4 O IDEB E A CONDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM MOSSORÓ.....	105
4.5 AS ESTRATÉGIAS DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DE MOSSORÓ/RN (2009-2012) E A RESPONSABILIZAÇÃO COLETIVA	106
4.5.1 Estratégia de Normatização	110
4.5.2 Estratégia de Recompensa Material e Simbólica	113
4.5.3 Estratégias de Monitoramento e Controle	118
4.6 A POLÍTICA EDUCACIONAL LOCAL: UM MODELO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	122
4.6.1 Os resultados e efeitos da política nas escolas	126
4.7 O EFEITO LEGITIMADO E LEGITIMADOR DAS ESTATÍSTICAS DO IDEB NAS ESCOLAS MUNICIPAIS	131
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
6 REFERÊNCIAS	142

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, tanto no contexto nacional como no internacional, muito se tem discutido sobre os resultados estatísticos das avaliações externas, que são aplicadas em larga escala, e sua relação com as políticas de melhoria da qualidade da educação escolar. As estatísticas educacionais têm adquirido relevância quando se trata de diagnosticar as situações de ensino dos sistemas de educação por meio da construção de indicadores de qualidade da educação ou ainda quando se pretende levar ao conhecimento da sociedade os investimentos que são feitos em educação pelas esferas governamentais.

Os governos e ministérios de educação de diferentes países têm concentrado esforços na aplicação dessas avaliações com vistas à formulação ou reformulação e monitoramento de políticas públicas educacionais, de maneira que estas venham a contribuir para a melhoria da qualidade da educação ofertada nas escolas públicas. Assim é o caso dos 77 países que participam da avaliação do PISA¹, dentre os quais 34 são membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os demais não-membros, como é o caso do Brasil.

Num Estado federativo como o Brasil, marcado por grandes desigualdades sociais, econômicas e culturais, ter um indicador da qualidade da educação, mesmo que quantitativo, é ter uma forma de, detectar, por meio de diagnóstico, quais os resultados das políticas educacionais efetivadas em todas as regiões.

O Brasil, desde o ano de 2007, tem como indicador quantitativo da qualidade da educação o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), construído a partir de dados censitários e aplicação de avaliações externas nas escolas públicas dos municípios, Estados e Distrito Federal. Este indicador fornece um diagnóstico que, de acordo com o MEC, tem por objetivo avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional do país, criando em cada uma dessas instâncias a necessidade de desenvolverem políticas e empreenderem esforços para atingir os melhores indicadores a cada avaliação.

Assim, a utilização das informações estatísticas, em forma de indicadores fornecidos pelas avaliações externas, se revelam como uma estratégia para tomadas de decisões da União e dos governos subnacionais (Estados e municípios) com relação à elaboração e efetivação de políticas educacionais. Isso significa que a informação estatística para os governos é “um

¹ Programme for International Student Assessment, desenvolvido pela OCDE, que tem como objetivo avaliar, a cada três anos, a utilização que os estudantes de 15 (quinze) anos de idade fazem dos conhecimentos de Leitura, Matemática e Ciências, por meio de testes de habilidades e conhecimentos (FERNANDES, 2009).

saber essencial ao exercício do poder; poder como capacidade transformadora, como capacidade de intervir em eventos para mudá-los”, pois aproxima o que está distante de forma objetiva (SENRA, 2001, p. 58).

O presente estudo, no sentido mais amplo, aborda a política educacional do município de Mossoró/RN, efetivada no período de 2009 a 2012. Pretende-se, portanto, investigar as estratégias dessa política, definidas com bases nos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), analisando, também, como estas colaboraram para a melhoria do IDEB nos anos finais do ensino fundamental do sistema municipal. Correlativo a isso, foi preciso ainda descrever como ocorre o processo de legitimação das estatísticas oficiais da educação nas escolas públicas municipais.

Ao ser instituído o IDEB, este passou a servir para que as Secretarias de Educação e, conseqüentemente, as escolas, tendo um parâmetro de seu desempenho, redirecionem suas ações a partir deste indicador, elaborando, com isso, estratégias educativas com vistas a sua melhoria. Assim, assume-se neste trabalho a hipótese de que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) produz um efeito de responsabilização coletiva na escola que elabora estratégias. Estas, por sua vez, geram resultados porque são produzidas pela responsabilização coletiva.

Essa hipótese está respaldada nos dados pesquisados, os quais revelam que no município de Mossoró/RN efetivou-se uma política de responsabilização educacional com a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional e a instituição do Prêmio Escola de Qualidade. Isto é, escolas que apresentam desempenho acima da média, atingindo os critérios de qualidade estabelecidos no regulamento, recebem premiações em dinheiro e ainda 14º salário para professores, supervisores, gestores e servidores técnicos administrativos e de apoio. Esse tipo de política Nigel Brooke (2008) denomina de “*high stakes* (‘com muito em jogo’, oferecendo-se bônus salariais ou prêmios monetários)”.

Com os investimentos no setor educacional cada vez mais se exige resultados dos sistemas de ensino, fazendo com que a responsabilização esteja associada à prestação de contas. Esses dois termos são denominados pela literatura (internacional e nacional) como *accountability*² (VIDAL; VIEIRA, 2011; NIGEL BROOKE, 2006, 2008; AFONSO, 2005). A política de *accountability* visa induzir melhorias de resultados nas escolas, considerando

² Afonso (2005) traduz o termo *accountability*, muito presente na literatura que trata de avaliação de sistemas, como responsabilização e prestação de contas. Neste trabalho o termo assume esse mesmo sentido.

gestores e membros da equipe escolar como corresponsáveis pelos resultados alcançados pela instituição.

A necessidade de uma administração pública que reajustasse seus custos e aumentasse sua eficiência, fez as reformas de Estado, ocorridas a partir dos anos 1990, serem direcionadas para o mercado, tendo como centralidade as dimensões financeiras e a busca da melhoria da efetividade das políticas. Isso significou uma discussão sobre os mecanismos de relegitimação do poder público que pudesse dá conta do novo tipo de sociedade que estava surgindo. Assim, as reformas gerenciais ocorridas em alguns países, inclusive o Brasil, envolveram uma maior autonomia dos administradores públicos colocando em relevância a questão da sua responsabilização (ABRÚCIO, 2000a).

É nesse contexto, que a *accountability* se insere, já que para se alcançar os objetivos da reforma, aos instrumentos clássicos de responsabilização: o controle parlamentar, o sistema eleitoral, a fiscalização procedimental dos atos da administração, são incorporadas outras formas de responsabilização baseadas no desempenho governamental, na participação e controle social. Podendo serem citadas como exemplos, a responsabilização mediante a introdução da lógica dos resultados, cujo objetivo é passar de um modelo de controle burocrático ao de controle pelos resultados, em que a sociedade participa na definição de metas e de índices de desempenho e na avaliação dos serviços públicos; e a responsabilização vinculada ao desempenho das políticas que se obtém mediante a competência administrada, concepção que se baseia na oferta plural e competitiva dos serviços, cabendo as agências governamentais aplicações de sanções e recompensas de acordo com os resultados obtidos. Essas responsabilizações por desempenho combinam a perspectiva econômica com a política tendo-se em vista fortalecer a *accountability* governamental democrática (ABRÚCIO, 2000a, 2000b).

Araújo e Castro (2011), discutindo o conceito de *accountability*, referem que este foi utilizado inicialmente nas nações anglo-saxônicas, tornando-se central e amplamente utilizado nos Estados Unidos como um meio de garantir que os cidadãos tenham um maior controle dos serviços públicos, com os governos prestando contas à sociedade dos serviços prestados.

Para uma compreensão do termo *accountability*, Araújo e Castro (2011) usam os argumentos de Anna Maria Campos (1990); esta autora credita a Frederick Mosher, as primeiras luzes na busca da compreensão da definição do conceito: foi ele que apresentou o termo “como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a - mas não necessariamente incompatível com - responsabilidade

subjetiva” Campos (1990, p. 04). Para Campos, “a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho” (1990, p. 04). Quem não cumpre as diretrizes legítimas está sujeito a penalidades.

Conforme Campos (1990), se a responsabilidade não é sentida subjetivamente, ou seja, da pessoa perante si mesma, por aquele que é detentor da função pública, esta deverá ser exigida "de fora para dentro", pela possibilidade da atribuição de premiações e castigos.

A *accountability* é vista como uma estratégia que visa o estabelecimento de uma nova cultura organizacional nas escolas, tendo como base os princípios de gestão estratégica e de controle de qualidade, cuja direção é a racionalização, eficiência e eficácia dos processos educativos. É uma medida para operacionalizar políticas administrativas de regulação dos sistemas escolares (ARAÚJO; CASTRO, 2011).

Origem e motivação da investigação

A motivação para investigar a política educacional do município de Mossoró, posta em prática a partir dos resultados do IDEB, está relacionada com a minha experiência profissional na área de educação pública, atuando como professora da educação básica nas redes estadual e municipal de ensino e, há quatro anos, no exercício da função de Supervisora Pedagógica dos anos finais do ensino fundamental na rede municipal.

Foi a partir das reuniões e encontros pedagógicos promovidos pela Gerência Executiva da Educação (GEED) que este objeto começou a ser delineado. O que pude observar nesses encontros foi a reiterada preocupação com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, as quais produzem os dados do censo escolar, e com a Prova Brasil, resultados que, juntos, geram o IDEB de cada escola e, conseqüentemente, do município.

Dessa preocupação centrada nos indicadores de qualidade dos resultados revelados pelas pesquisas do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira (INEP), observada no contexto local, surgiu a necessidade de compreender a forma como estes resultados são utilizados e aceitos como indicadores confiáveis, legitimados no sistema municipal de educação.

A partir de discussões realizadas nas disciplinas no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, nos encontros com o

orientador e nos estudos do Grupo de Pesquisa “Ateliê Sociológico Educação & Cultura”, algumas modificações foram sendo introduzidas e o objeto ganhou o formato atual.

Logo, a dissertação aqui apresentada tem uma relação direta com a minha trajetória profissional e com os estudos acadêmicos que venho ultimamente desenvolvendo. O interesse é produzir conhecimentos que contribuam para o debate sobre o uso das estatísticas oficiais da educação nas escolas, de forma mais específica o IDEB, tendo em vista que os estudos nessa área ainda são escassos no Brasil. Isso corrobora com a necessidade e relevância do presente trabalho.

As estatísticas da educação: uma área de pesquisa em construção

A área de estudo referente às estatísticas da educação ainda não está consolidada no Brasil. Faria Filho e Resende (1999), Gil (2007) e Machado (2008) atentam para o fato de que, embora os dados das estatísticas sejam utilizados nas pesquisas, há falta de trabalhos sobre essa área, pois poucos são os estudos empreendidos sobre as formas de interpretação e sobre o uso que se faz das estatísticas educacionais brasileiras.

Faria Filho e Resende (1999, p. 198) arrolam três razões às quais pode estar associado o desinteresse do país pelo campo das estatísticas educacionais. A primeira razão é o próprio percurso da história da educação no Brasil ter objetos e abordagens com uma clara e forte filiação filosófica e, até mesmo, sociológica, dispensando os suportes estatísticos para sua validação. A segunda é o afastamento dessa área de estudo em relação aos dados quantitativos, considerados ainda por muitos pesquisadores como de caráter “positivista”. Entre os pesquisadores, fazer pesquisa contemporânea significa abandonar abordagens e procedimentos quantitativos, considerados como antiquados. Finalmente, relacionado a esses dois aspectos citados anteriormente, as opções por objetos de pesquisa e a forma como estes são produzidos e elaborados prescinde de uma reflexão específica sobre as estatísticas escolares.

A essas razões, Gil (2007) acrescenta que há ainda o fato de que as escolhas de formação dos pesquisadores da educação no Brasil, de forma muito frequente, se distanciam das ciências exatas, por considerá-las “difíceis e entediadas”. Referindo-se a isso, Gil (2007, p. 51) afirma que “parece evidente que a reação para com a estatística, daqueles que se especializam na área educacional, é, quase sempre, de tédio e medo”.

Sendo assim, é oportuno mapear os trabalhos científicos nacionais que tratam de duas temáticas: a) estatísticas oficiais da educação e b) IDEB. Para isso, realizou-se um processo de busca em dois sítios especializados, o Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o portal da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)³.

a) Estatísticas oficiais da educação

Com o mapeamento é possível verificar que são poucos os estudos sobre as “estatísticas oficiais da educação”. Usando essa expressão, tendo como nível o mestrado e o doutorado, e escolhendo como base o período compreendido entre os anos de 2001 a 2012, foi possível localizar, em pesquisa realizada no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, somente três trabalhos, sendo estes duas dissertações e uma tese. Uma das dissertações, de autoria de Natália de Lacerda Gil e realizada em 2002, aborda as formas e funções assumidas pelos números nos discursos sobre a educação brasileira presentes na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. A segunda foi escrita por Sandra Maria Caldeira Machado, em 2008, e trata da instituição dos serviços de estatísticas educacionais como formas de organização das categorias educacionais e escolares em Minas Gerais, no processo de consolidação do Estado moderno brasileiro entre os anos de 1871 a 1931. Quanto à tese, também elaborada por Natália Gil, em 2007, em seu processo de doutoramento, mostra, a partir de um estudo sócio-histórico, a relação estabelecida entre a educação e as estatísticas oficiais no Brasil, no período de 1871 a 1940. Nesse estudo a autora constrói a história de como se consolidou a legitimidade que usufruem as estatísticas educacionais para a condução de decisões políticas nacionais e de que maneiras tais estatísticas colaboraram na formulação de representações sobre a escola primária brasileira. Esse último trabalho de Gil (2007) contribui para o entendimento do uso das estatísticas educacionais como instrumento racional.

As pesquisas de Gil (2002; 2007) referem-se às estatísticas educacionais no contexto nacional, enquanto que a de Machado (2008) ao contexto mais específico do Estado de Minas Gerais. Por se tratarem das únicas pesquisas que usam as estatísticas da educação como objeto de estudo, estas contribuirão significativamente com a construção do objeto desta pesquisa, já

³ Associação de referência na produção científica brasileira na área educacional e que também vem se destacando no contexto internacional, em virtude da relevância das produções de seus membros.

que aqui também se busca perceber a relação entre as estatísticas e a educação no município de Mossoró, RN.

b) IDEB

No que se refere aos estudos sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), não foi localizado no Banco da CAPES nenhum trabalho envolvendo essa temática no período de 2007 a 2008. Pode-se atribuir essa ausência ao fato de que o IDEB foi criado no país em 2007. Assim, as produções começam a aparecer somente a partir de 2009, após dois anos de sua instituição, quando, então, se criam as bases para possíveis investigações.

Referente ao ano de 2009 foi encontrado apenas o trabalho de mestrado de Zampiri (2009), que trata dos efeitos das ações e prescrições governamentais nos resultados estudantis do IDEB no ensino fundamental, nos anos de 2005 e 2007, em Curitiba. Já os anos de 2010 e 2011 (até o mês de julho) foram os mais profícuos. Em 2010 foram seis dissertações e, destas, três, escritas respectivamente por Oliveira (2010), Chirinea (2010) e Dittrich (2010), abordam as contribuições de ações das políticas públicas educacionais para a melhoria do IDEB, além da relação entre as políticas e a qualidade de ensino em alguns municípios do Brasil. As demais são dos seguintes autores: Fernandes (2010a), a qual analisa os fatores institucionais e intrainstitucionais que tiveram interferência na variação das notas do IDEB, em 2005 e 2007, nas escolas do sistema municipal de educação de Vitória, ES; Fonseca (2010), que investiga a qualidade dos indicadores educacionais utilizados no país para avaliar a educação básica; e Nascimento Filho (2010), a qual expõe as contribuições das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para o sucesso escolar em municípios cearenses com bons resultados do IDEB.

Com relação ao ano de 2011 foram localizadas uma tese e três dissertações. Com o título “Os sistemas de ensino baiano e mineiro: uma análise das desigualdades regionais utilizando indicadores escolares de 2007 – 2009”, a tese de Costa (2011) evidencia as desigualdades educacionais entre Bahia e Minas Gerais, unidades federativas contíguas, histórica e culturalmente afins, mas com indicadores educacionais dissemelhantes. Cardoso (2011), articulando as áreas de Avaliação Educacional e Educação Especial, busca compreender, em tempos de IDEB, os processos de escolarização dos alunos com deficiência no município de Sobral, CE. Silva (2011), partindo dos resultados do IDEB divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) e dos documentos publicados pela mídia, analisa o

descompasso da avaliação realizada pelo IDEB. E por fim, Paz (2011) analisa as causas que desencadearam, segundo o Ministério da Educação, a melhoria da qualidade da educação no município de Santa Fé do Sul, SP.

No ano de 2012, localizou-se duas dissertações. A de Hornick (2012), que analisa os possíveis determinantes do elevado IDEB apresentado por duas escolas públicas, uma do Estado do Paraná e outra de Santa Catarina, que demonstraram os melhores índices no IDEB, identificando variáveis importantes entre os distintos estados e os aspectos mais relevantes que resultaram nesse índice. E a de Silva (2012), abordando a relação da qualidade da educação com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no município de Mossoró/RN, utilizando para isso, os fatores intraescolares presentes no processo educacional, a saber: estrutura física e material da escola, gestão da escola, prática pedagógica e didática, ambiente educativo, formação docente e condições de trabalho.

No levantamento realizado no portal da ANPEd, identificou-se, desde a 27ª Reunião Anual, que ocorreu em 2004, à 35ª, realizada em 2011, apenas dois trabalhos que abordam as estatísticas da educação e três que versam sobre o IDEB.

Em 2004, no Grupo de Trabalho nº 02 - História da Educação⁴, o artigo “Estatísticas na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (década de 1940)”, de Natália de Lacerda Gil, apresenta o papel que cumpre as estatísticas nos discursos sobre educação divulgados durante a década de 1940 na revista citada, enfatizando os modos de construção desses discursos nos espaços educativos.

Quatro anos depois, em 2008, nesse mesmo Grupo de Trabalho, Gil apresenta o artigo “Contribuições para uma abordagem crítica das fontes estatísticas em História da Educação”, onde, de um lado, ressalta a necessidade de se conhecer as formas variadas de produção dos números escolares para uma cuidadosa utilização dos mesmos e, de outro, tenta diminuir a falta de informação sobre a origem desses números.

Também foram poucos os trabalhos sobre IDEB encontrados no portal da ANPEd. Apenas nas reuniões anuais realizadas em 2010 e 2011 é que constam quatro artigos envolvendo a temática, no Grupo de Trabalho nº 05, Estado e Política Educacional, sendo publicado apenas um em 2010 e três em 2011. Destarte, em “O IDEB e a Prova Brasil na gestão das escolas municipais de Vitória/ES”, Fernandes (2010b) apresenta os resultados da

⁴ A escolha em pesquisar nesse grupo de trabalho se deu pelo fato de um dos trabalhos que contribuem para essa pesquisa ser o de Natália de Lacerda Gil e sua pesquisa estar vinculada a esse campo investigativo.

sua pesquisa de mestrado sobre os fatores institucionais e intrainstitucionais responsáveis pela variação dos dados do IDEB nas escolas.

Zampiri (2011), em artigo intitulado “Influência do acordo para oferta e manutenção do Ensino Fundamental em Curitiba nos resultados estudantis”, faz uma discussão acerca do papel do Estado na disponibilização do direito à educação, a partir do cotejamento entre a política de responsabilização da oferta e manutenção do ensino público, e a relação com os resultados do IDEB, obtidos pelos estudantes em escolas mantidas pelo poder público. Já Freitas, Baruffi e Real (2011), com o artigo “Resultados positivos do IDEB em redes escolares municipais: evidências de estudo exploratório”, e também Ribeiro e Pimenta (2011) com o texto “Potencialidades e limites do IDEB: analisando o que pensam gestores educacionais de municípios com melhores resultados no Estado de São Paulo”, apresentam os fatores que podem contribuir para os bons resultados do IDEB em alguns municípios do país. Estes dois trabalhos são resultados de subprojetos da pesquisa “Bons resultados do IDEB: estudo exploratório de fatores educativos”⁵, desenvolvida no âmbito do Observatório da Educação⁶ a partir de 2009.

É importante destacar que dos quatro trabalhos encontrados no levantamento realizado nas reuniões da ANPEd os de Fernandes (2010b) e de Zampiri (2011) estão relacionados as suas dissertações, que também constam neste mapeamento.

A busca realizada mostra, portanto, que em nenhum dos trabalhos encontrados foi abordada a questão do uso que os sistemas de ensino municipais e as escolas fazem dos resultados do IDEB. Reforça-se, assim, a relevância desta pesquisa como contribuição para um debate que é atual.

O IDEB, por ter se tornado a forma de avaliar a educação básica brasileira, tem tido grande influência no debate educacional atual. José Francisco Soares (2011), diz que ele coloca no centro do debate a ideia de que sistemas educacionais precisam ser avaliados não apenas pelos processos de ensino e de gestão, mas principalmente pelo aprendizado

⁵Esta pesquisa foi desenvolvida, em conjunto, pela Universidade Federal da Grande Dourado, a Universidade de São Paulo e a Universidade Estadual do Ceará. O intuito era investigar iniciativas de políticas educacionais de municípios nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará, os quais contribuíram para a melhoria do índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no período 2005-2007. Disponível in: <http://www.ufgd.edu.br/faed/mestrado-educacao/projetos/bons-resultados-do-ideb-estudo-exploratorio-de-fatores-explicativos>

⁶O Observatório da Educação é um programa resultado da parceria entre a CAPES, o INEP e a SECADI, criado pelo Decreto Presidencial nº 5.803, de 08 de junho de 2006, cujo objetivo é fomentar estudos e pesquisas em educação que utilizem a infraestrutura disponível das Instituições de Educação Superior e as bases de dados existentes no INEP. Disponível in: <http://portal.inep.gov.br/web/observatorio-da-educacao/o-que-e>

(desempenho) e trajetória escolar dos alunos (rendimento, experiências de aprovação), elementos considerados pelo IDEB para aferir a qualidade de um sistema educacional.

Metodologia: os caminhos trilhados

Em termos metodológicos, o presente estudo tem como referência a abordagem qualitativa, cujas cinco características, apontadas por Bogdan e Biklen (1994), nortearam esta investigação: 1) Na pesquisa qualitativa a fonte direta dos dados é o contexto, sendo o pesquisador o instrumento principal; 2) Os dados recolhidos são descritivos, incluem transcrições de entrevistas, notas de campo, documentos oficiais etc.; 3) O que mais interessa são os processos e não simplesmente os resultados, o produto; 4) A análise dos dados é feita de forma indutiva; 5) O significado, aquilo que as pessoas experimentam, o modo como interpretam suas experiências e como estruturam o mundo social em que vivem, é de extrema importância nessa abordagem.

A pesquisa qualitativa é, dessa forma, caracterizada pela inserção do investigador no ambiente a ser estudado, com o propósito de relacionar os dados fornecidos pelos sujeitos às circunstâncias histórico-sociais nas quais foram construídos, ou seja, ao contexto a que eles pertencem. No entendimento de Bogdan e Biklen (1994, p. 48), “para o investigador qualitativo divorciar o acto, a palavra ou o gesto do seu contexto é perder de vista o seu significado”. Nesse sentido,

[...] se a interpretação está construindo uma leitura do que acontece, então divorciá-la do que acontece [...] é divorciá-la das suas aplicações e torná-la vazia. Uma boa interpretação de qualquer coisa – um poema, uma pessoa, uma estória – leva-nos ao cerne do que nos propomos interpretar (GEERTZ apud BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 28).

A pesquisa qualitativa, de acordo com Minayo (1994), permite um aprofundamento no mundo dos significados, das crenças, dos valores, das ações e relações humanas, um lado que não é percebido nem captado em variáveis quantitativas. Enfim, a sua preocupação é com um nível da realidade que não pode ser expressa em quantidades. Entretanto, para Minayo os dados quantitativos e os dados qualitativos não se opõem, eles são complementares, dado que a realidade abrangida por estes interage de forma dinâmica, excluindo, assim, qualquer dicotomia. Dessa forma, em virtude das características do objeto de estudo desta pesquisa, analisam-se também dados quantitativos.

Os instrumentos de pesquisa utilizados para construir os dados foram a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a entrevista semiestruturada, utilizando-se também o banco de dados do INEP. A opção pela entrevista semiestruturada se justifica pelo fato de neste tipo de entrevista as respostas não estarem condicionadas a uma padronização de alternativas, tendo como foco um assunto sobre o qual foi elaborado um roteiro prévio com perguntas principais, que podem ser complementadas conforme as circunstâncias da entrevista requeiram (MANZINI, 2004). Algumas observações e impressões construídas no momento das entrevistas foram devidamente anotadas em diário de pesquisa para auxiliar nas análises dos dados.

A investigação se iniciou com a pesquisa bibliográfica para a construção da base teórica necessária para fundamentar as análises dos dados empíricos. Segundo Minayo (1994, p. 61), é essa base que torna possível “olhar os dados dentro de um quadro de referência que nos permite ir além do que simplesmente nos está sendo mostrado”. Os documentos e entrevistas que compõem o *corpus empírico* foram analisados por meio dessa base conceitual, definida a partir dos objetivos propostos e dos fundamentos teóricos da pesquisa, com a intenção da construção do objeto, pois “a arte do pesquisador consiste em tirar partido dos dados: isto é, em construir satisfatoriamente seu problema de pesquisa e sua análise, a partir dos dados de que dispõe” (PIRES, 2010, p. 155).

A pesquisa empírica partiu da seleção das escolas que serviram de campo investigativo. Para isso, foi feito um contato inicial com a Gerente Executiva da Educação do município e esta facilitou o acesso às informações necessárias. O contato posterior foi com o setor de Planejamento e Avaliação, para obtenção da relação nominal das escolas, e com o setor de Políticas Pedagógicas, para obtenção dos endereços das mesmas e o nome dos respectivos gestores escolares. Como campo investigativo foram selecionadas três escolas para as quais atribuiu-se nomes fictícios: Escola Municipal Jaçanã, Escola Municipal Asa Branca e Escola Municipal Graúna, todas pertencentes à rede municipal de ensino.

As razões para a escolha destas escolas são as seguintes: das 65 escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Mossoró, apenas 17 ofertam o Ensino Fundamental até os anos finais, sendo que 12 estão localizadas na Zona Urbana e cinco na Zona Rural. Escolheu-se, então, como primeiro critério, o fato da escola ter participado das três aferições do IDEB, realizadas nos anos de 2005, 2007 e 2009. Dessa forma, foram selecionadas sete escolas da Zona Urbana, em virtude de ser entre estas que se encontravam as escolas de ensino fundamental completo que atendiam ao critério estabelecido. Em

seguida, lançou-se mão de um segundo critério de escolha, que foi o IDEB alcançado na seguinte escala: o melhor, o mediano e o pior.

O trabalho de campo envolveu a pesquisa documental e a realização de entrevistas, para a coleta dos dados que permitiram a identificação das estratégias da política educacional que estão sendo desenvolvidas na rede municipal de ensino, tendo como base os resultados do IDEB. Para as entrevistas foram selecionados três gestores escolares, três supervisores pedagógicos e três professores, sendo um representante de cada função das escolas investigadas, e a Gerente Executiva da Educação do Município de Mossoró/RN, num total de 10 agentes envolvidos. Com intuito de garantir a fidelidade das respostas dadas, foi feito uso de gravador digital.

Convém esclarecer que as questões elaboradas para o roteiro da entrevista foram construídas para atender aos objetivos propostos na pesquisa. Foram elaborados três roteiros com pequenas diferenciações, conforme o entrevistado: 1) gerente executiva da educação; 2) gestores das escolas e supervisores pedagógicos; e 3) professores. Foram duas versões para que se definisse o roteiro final que foi utilizado no estudo.

Um primeiro roteiro foi posto para apreciação do orientador e dos membros do Grupo de Pesquisa Ateliê Sociológico Educação & Cultura, sendo feitas as adequações necessárias, tanto na forma como na sequência das perguntas. Quando aplicada a um gestor de uma das escolas campo de investigação, percebeu-se, durante a entrevista, que a mesma ainda precisava de um dado e este foi acrescentado. Concluída, então, a versão final, foi aplicada aos demais sujeitos.

A realização das entrevistas ocorreu com horário previamente agendado com os entrevistados, conforme a disponibilidade dos mesmos. Todos escolheram como local da entrevista o seu ambiente de trabalho. Nas escolas sempre foi disponibilizado um ambiente em que a pesquisadora ficava a sós com o entrevistado e isso deixava os entrevistados à vontade para exporem os seus pontos de vista. Para evitar a identificação dos entrevistados, a referência aos mesmos será feita por meio das letras iniciais das funções de cada um acrescida dos numerais 1, 2 ou 3.

Algumas informações sobre a implementação da política educacional de Mossoró que não constavam nem nos documentos, nem nos discursos das entrevistas, foram obtidas com a secretária da gerente executiva de educação, cuja colaboração foi útil a essa pesquisa.

A etapa constituída da análise dos dados foi efetuada por meio de alguns dos aspectos da abordagem do ciclo de políticas proposta por Sthefen J. Ball (2009, 2011) e colaboradores.

Tal abordagem tem entre seus propagadores no Brasil, Jefferson Mainardes (2006, 2007, 2009, 2011) e o Grupo de Pesquisa Currículos: sujeitos, Conhecimento e Cultura da UERJ, que a partir de estudos e publicações apresentam análises utilizando o ciclo de políticas.

Para Sthefen Ball (2009) as políticas não são estáveis, elas têm uma trajetória e estão em movimento. Uma das formas que elas se movem é dentro do que ele denomina de Ciclo das Políticas que, embora apresente algumas ideias teóricas, não se trata de uma teoria, pois não descreve o processo das políticas, trata-se de um método, de um instrumento de análise para poder entender a política. Segundo Mainardes (2007, p. 27),

Esta abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas em nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.

Na abordagem do ciclo de políticas o contexto macro diz respeito as influências globais - internacionais e nacionais, e o micro refere-se ao contexto local, escolas e sala de aulas (MAINARDES, 2007). Contextos nos quais se pensam, se produzem e se efetivam as políticas educacionais.

Ball orienta que as políticas educacionais devem ser analisadas como texto e como discurso. Os textos, por serem produtos de múltiplas influências e agenda, cujas formulações envolvem intenções e negociações dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política, e o discurso porque “estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir *vozes*, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157).

Nessa abordagem a formulação da política, conforme Ball (2009), ocorre em um ciclo contínuo constituído de três contextos do mundo social: o contexto da influência, o contexto da produção e o contexto da prática, são os contextos primários. Segundo Mainardes (2007), Ball acrescentou posteriormente, mais dois contextos, o das estratégias/ações políticas e o dos resultados e efeitos. Esses contextos que compõem o ciclo de políticas estão inter-relacionados, mas não se constituem em etapas lineares, não têm dimensão temporal e nem sequencial.

De acordo com Ball (2009), não há hierarquia entre os contextos, ou seja, cada contexto pode ser colocado dentro dos outros contextos, um pode estar presente nos outros.

Além disso, não é necessário abordar todos os contextos em um trabalho investigativo. Essa abertura, pois, permitiu que neste trabalho se fizesse a opção pelos contextos primários.

O contexto da influência é onde as políticas são iniciadas e os discursos políticos construídos. Nesse contexto, atuam grupos de interesses, redes políticas e sociais, agências multilaterais, forças do contexto político internacional, nacional e local, setor público, privado e voluntariado, dentre outros. Em virtude dos diferentes interesses dos agentes envolvidos, esse contexto envolve lutas e disputas por hegemonia, por isso, “é nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades da educação e do que significa ser educado” (MAINARDES, 2007, p. 29). É no contexto da influência que se compreende o jogo de influências e múltiplas agendas no processo de configuração de políticas no processo histórico, é também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formulam-se os discursos de base para a política (MAINARDES, 2006, 2009).

À medida que o contexto de influência está relacionado de forma frequente com interesses estreitos, ideologias dogmáticas, os textos políticos estão articulados com uma linguagem do interesse público mais geral. Daí esse contexto ter uma relação simbiótica, embora não evidente ou simples, com o contexto de produção de textos; os textos representam a política de várias formas: textos legais oficiais, textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos políticos, pronunciamentos oficiais, vídeos, etc. Bowe et al., (apud Mainardes, 2006, p. 52), observa que “os textos políticos são resultados das disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de texto competem para controlar as representações da política”.

O contexto da prática é onde a política é implementada, estando sujeita à interpretação e recriação, e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Os gestores, os supervisores e professores, assumem papel ativo nesse processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais, visto que o que eles pensam e acreditam tem implicações para o processo de implementação das políticas (MAINARDES, 2006, p. 53).

Ball (2009) argumenta que as políticas, geralmente, são escritas para escolas imaginárias, as melhores possíveis, onde professores e alunos estão providos de recursos, energia inesgotável e disponibilidade sem fim, sendo esse um problema das políticas. É, portanto, o processo de interpretação do texto das políticas que estabelece a relação entre o imaginário das políticas e a realidade cotidiana das escolas. Esse é um momento de criatividade, da tradução do texto para a prática, que envolve o movimento solitário do leitor

do texto e o movimento disso para o coletivo das políticas, que se tornam em ações por meio da coletividade, por grupos.

As políticas são, para Ball, simultaneamente texto e ação e, nessa perspectiva, a Gerência Executiva de Educação do Município se apresenta como contexto de produção e de prática com relação à implementação da política educacional nacional e ao mesmo tempo como contexto de influência, com relação às três escolas investigadas. Estas, por sua vez, são contextos de produção e de prática, essa é a ideia de circularidade presente no ciclo de políticas.

No contexto da prática, Ball (2009) menciona a existência de dois efeitos da política educacional que devem ser vistos separadamente: os efeitos de primeira ordem são mudanças nas práticas e os efeitos de segunda ordem são os efeitos causados pela mudança, ou seja, são os resultados da política. Estes efeitos estão relacionados ao contexto dos resultados (efeitos).

O quarto contexto do ciclo de políticas – o contexto dos resultados ou efeitos – preocupa-se com as questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simples resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes (MAINARDES, 2007, p. 31).

Isso significa, segundo Zampiri (2009), que na política a ser analisada deve ser visto o quanto e como seus efeitos interferem na manutenção, produção ou redução das desigualdades. É por isso que o contexto dos resultados está vinculado ao último contexto, o de estratégia política, que envolve um conjunto de atividades sociais e políticas necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política (MAINARDES, 2007).

Neste trabalho, em virtude do pouco tempo de implementação da política municipal, apenas quatro anos, faz-se pouca menção a estes dois últimos contextos. A política educacional do município de Mossoró/RN, baseada nos indicadores de qualidade da educação e entendida como uma trajetória que acontece num ciclo de políticas, é analisada, assim, a partir dos contextos de influência, produção e prática, estando seus resultados vinculados às mudanças que ocorreram durante o período analisado.

Necessário se faz esclarecer que a delimitação temporal escolhida para a pesquisa foi 2009 a 2012. Como 2008 foi ano de eleições e no município de Mossoró a escolha dos gestores das unidades escolares é por indicação política, os gestores de várias escolas e a gerente executiva de educação foram substituídos em 2009, ano que marca o início da implementação de uma nova política educacional e além disso, 2012 é o fim da segunda

gestão da então prefeita Maria de Fátima Rosado Nogueira, por esse motivo tomou-se o mencionado recorte temporal para análise.

É necessário ainda mencionar que alguns conceitos da teoria de Pierre Bourdieu foram fundamentais para se compreender determinados momentos da trajetória das políticas no diversos contextos. Destaca-se aqui o conceito de campo⁷ como “universos sociais relativamente autônomos, [...] nos quais profissionais de produção simbólica se enfrentam em lutas que têm como alvo a imposição de princípios de visão e divisão do mundo natural e do mundo social” (BOURDIEU, 2011, p. 83). O campo é considerado como um espaço de relações objetivas entre posições; por isso, para compreendê-lo é preciso situar cada agente ou cada instituição em sua relação com todos os demais e, além disso, é preciso ponderar também as relações do campo considerado com os outros campos.

Para Bourdieu (2003, p. 119), os campos “são espaços estruturados de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem de sua posição nesses espaços e que podem ser analisadas independentemente das características dos seus ocupantes (em parte determinadas por elas)”.

De acordo com Bourdieu (2003), embora cada campo apresente propriedades específicas, características que lhes são próprias e que os diferencia de outros, os campos têm leis gerais e são estas que fazem com que a luta entre os pretendentes e os dominantes tomem formas diferentes. As propriedades gerais dos campos são: a) para que um campo funcione, é preciso que haja uma parada em jogo, ou seja, um objeto em disputa, e pessoas prontas para jogar, dotadas do *habitus* (capital de técnicas, de referências, conjunto de crenças) que implica o conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, das paradas em jogo etc.; b) a estrutura do campo⁸, ela própria sempre em jogo, define a distribuição dos capitais específicos do campo, fundamento do poder ou da autoridade específica de um campo; c) todas as pessoas envolvidas num campo têm em comum certo número de interesses fundamentais, a saber, tudo o que está ligado à existência do campo; d) os que participam na luta contribuem para a reprodução do jogo, para produzir a crença no valor das paradas em jogo; e) por fim, os novos que entram têm que pagar o direito de entrada que é o reconhecimento do valor do jogo e os princípios de funcionamento do jogo.

⁷ Os termos contexto e campo assumem o mesmo sentido neste trabalho.

⁸ A estrutura do campo é um estado de forças entre os agentes ou instituições envolvidas na luta ou, se preferir, da distribuição do capital específico que acumulado no decorrer de lutas anteriores, orienta as estratégias posteriores (BOURDIEU, 2003, p.120).

É o conceito de campo, portanto, que também permite a análise dos dados empíricos desta pesquisa por meio da articulação entre os campos político, educacional e o científico (estatístico). Isso porque as políticas educacionais postas em prática na rede municipal de ensino, a partir dos resultados das estatísticas oficiais, se encontram na confluência desses campos. Além do mais, de acordo com Bourdieu (2010), a razão de ser de uma instituição e de seus efeitos sociais não está na vontade de um indivíduo ou de um grupo, mas no campo de forças antagônicas ou complementares, no qual se geram as vontades e se define e redefine, na luta, a realidade das instituições e dos seus efeitos sociais.

De acordo com Ball (2009) os contextos são arenas que têm lutas, que envolvem diferentes interesses e disputas, onde pessoas ou grupos específicos disputam para influenciar definições e ações acerca de seus interesses. Essa concepção está condizente com a acepção de campo de Bourdieu, o que torna contexto e campo neste trabalho, termos com significados semelhantes.

O que se buscou então, foi lançar luz nas formas pelas quais os resultados do IDEB, por meio de políticas públicas educacionais, são utilizados e legitimados nas escolas. Para isso, a pergunta de partida que direcionou a investigação foi: *a partir dos resultados do IDEB, que estratégias de política educacional são definidas e executadas para o ensino fundamental, na rede municipal de Mossoró, RN?* Tal questão, por sua vez, deu origem a algumas outras perguntas subsidiárias que nortearam o desenvolvimento da pesquisa, a saber: como gestores e professores interpretam os dados do IDEB? Que propostas têm sido derivadas para as escolas a partir das estratégias da política educacional do município de Mossoró, RN? Essas estratégias têm contribuído para a melhoria do IDEB? Como a rede municipal de ensino e as escolas contribuem para a legitimação de uma específica técnica de governo (as estatísticas oficiais)?

A partir dessas interrogações sistemáticas, o objetivo geral da investigação foi descrever as estratégias da política educacional do município de Mossoró, RN, definidas e postas em prática com base nos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Quanto aos objetivos específicos, são:

- a) Compreender o processo de legitimação das estatísticas oficiais da educação tanto a partir do uso dos resultados do IDEB, feito pelas escolas, quanto a partir da incorporação de tais estatísticas nas políticas públicas educacionais do município de Mossoró, RN.

- b) Analisar as contribuições das estratégias da política de educação municipal para a melhoria do IDEB nos anos finais do ensino fundamental da rede municipal.
- c) Descrever e interpretar os pontos de vistas produzidos na rede municipal de ensino e nas escolas, por professores e gestores, sobre os dados do IDEB.

A intenção do trabalho não é, pois, a análise dos números, mas a verificação de como estes vêm sendo utilizados nas escolas, como os agentes – quer dizer, professores, gestores, funcionários - das escolas interagem com os dados e quais os efeitos das correspondentes estratégias voltadas à melhoria do IDEB nos anos finais do ensino fundamental.

A estrutura dos capítulos

O capítulo intitulado “O Estado e o poder de fazer ver e fazer crer”, apresenta a relação entre as estatísticas, a ciência e o Estado, com breve relato da consolidação das estatísticas oficiais da educação no Brasil, inserindo nesse contexto a produção de estatísticas da educação como técnica de governo e a forma como elas se configuraram como ferramenta de poder para o Estado. Além disso, também está presente a legitimidade dessas estatísticas, por serem produzidas pelo Estado e por meio de procedimentos científicos. Relata-se, ainda, a estruturação do Sistema Nacional de Informações e a consolidação do INEP como órgão responsável pela produção dos dados quantitativos sobre a educação do país.

O capítulo “Do contexto da influência ao contexto da produção: a política de avaliação externa da Educação Básica” expõe, o contexto da produção das políticas nacionais de avaliação da Educação Básica no Brasil, partindo-se, primeiramente, de um panorama da avaliação da educação no contexto internacional. Em seguida, estabelece-se a relação das avaliações externas com a produção de dados estatísticos, apresentando nesse cenário a criação, as transformações e a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Por fim, mostra-se a constituição do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) Básica como indicador de qualidade da educação do país, a partir da implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação.

O capítulo “No contexto da prática: o poder de produzir a ação” apresenta, o cenário econômico, cultural, social e demográfico de Mossoró-RN, as características do sistema municipal de ensino e a situação das escolas investigadas. A partir das respostas dadas às entrevistas e da análise dos textos, são descritas e analisadas as estratégias da política educacional que foram definidas e postas em prática na rede municipal de ensino do

município de Mossoró, tendo como base os resultados do IDEB, no período de 2009 a 2012, e explicita-se como essa política foi se configurando num modelo de *accountability*. Nesse capítulo também se buscou enfatizar a compreensão do processo de legitimação das estatísticas oficiais da educação na condução de políticas públicas na rede municipal de ensino do município e pretendeu-se analisar se as escolas municipais apresentaram melhoria no IDEB, de forma específica nos anos finais do ensino fundamental.

2 O ESTADO E O PODER DE FAZER VER E FAZER CRER

Nas nossas sociedades, o Estado contribui de maneira determinante na produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade social. (BOURDIEU, 2011, p. 116).

Neste estudo se buscou compreender o uso das estatísticas oficiais da educação, produzidas pelas avaliações externas, como um fator determinante das políticas que são efetivadas em nível nacional e local. Isso levou à busca de uma interpretação de como as estatísticas oficiais adquiriram importância como fonte de informação e conhecimento para as tomadas de decisões do Estado.

Nesse sentido, este capítulo apresenta como as estatísticas públicas oficiais se configuraram em ferramenta de poder para o Estado, destacando-se como fortes aliadas na forma de governar. Parte-se inicialmente da ligação fundamental existente entre a estatística enquanto ciência e o Estado Moderno e racional, combinação de dois universos que conferem autoridade e conseqüente legitimidade as estatísticas. Em seguida, descreve-se a associação da estatística, com a construção do Estado-nação e o surgimento do sistema nacional de educação organizado pelo Estado, para atender à necessidade de desenvolver o sentimento de nacionalidade no povo, tornando-o mais facilmente governável. Estabelece-se a articulação entre a escola, as estatísticas e o desenvolvimento do Estado nacional brasileiro e, por fim, trata da tríade “medir, avaliar e informar”, estratégia para obtenção de informações estatísticas educacionais voltadas para o exercício governamental, enfocando-se a estruturação dos órgãos responsáveis pela produção das estatísticas oficiais da educação e pelas pesquisas em educação.

2.1 AS ESTATÍSTICAS, A CIÊNCIA E O ESTADO MODERNO

Para compreender o uso das estatísticas oficiais no Brasil é preciso perceber sua vinculação com a formação e consolidação do Estado Moderno. A partir dos estudos realizados por Faria Filho e Resende (1999), Desrosières (2004), Gil (2007) e Machado (2008), o que se evidencia é a formação do Estado Moderno com base fundante na ideia de que para demonstrar poder e ter controle sobre a população eram necessários dados estatísticos confiáveis, a partir dos quais se pudesse gerir o país. Era essencial conhecer para governar.

A produção e utilização das estatísticas se apresentam como signos da modernidade e dá poder de intervenção ao Estado. Essa ideia está relacionada com o surgimento da população como foco das ações do governo e a necessidade de construir um Estado Nacional Moderno. Posto isso, as estatísticas, por serem produzidas a partir de procedimentos científicos, se apresentaram como de suma importância entre as técnicas de governo, apoiando-se na premissa de que na modernidade saber e poder precisavam estar associados, pois “os Estados passam, pelo acúmulo de informações, a mensurar o poder de que dispõem, recorrendo, para tanto, entre outras coisas, à produção de estatísticas oficiais” (GIL, 2007, p. 21).

Os estudos de Alain Desrosières (2004, p.165) revelam que a utilização das estatísticas desde a sua origem na Alemanha, Inglaterra e França, na primeira metade do século XIX, estava vinculada à construção do Estado moderno, sua unificação e sua administração; no seu sentido mais antigo, a estatística era “una descripción del Estado por sí mismo y para sí mismo”.

De acordo com Desrosières (2004), a produção do saber estatístico está, desde o início, associada às normas da ciência e às normas do Estado moderno e racional, a partir mesmo da própria etimologia da palavra “estatística”, cunhada na Alemanha por Achenwall, para designar uma “ciência do Estado”. Em torno dessa palavra, foram sendo desenvolvidas práticas administrativas e técnicas de formalização (codificações, totalizações, construções de tabelas e gráficos), centradas nos números. As instituições especializadas organizavam, assim, censos e registros para obter representações do Estado e da sociedade, com o objetivo de inserção de um no outro.

A estatística pública passou, então, a ocupar lugar particular como referência, por, simultaneamente, combinar duas classes de autoridades, uma que lhe é conferida pela ciência e a outra pelo Estado. Dessa interação advém a sua legitimidade, pelo fato dessas autoridades serem supostamente seguras. É, pois, essa interação que lhe dá força e garante a sua capacidade como referência e ponto de apoio para descrever o mundo e sobre ele atuar (DESROSIÉRES, 2004).

A ciência, de acordo com Weber (2011, p. 52), disponibiliza certa quantidade de conhecimentos que permitem dominar de forma técnica a vida através de previsões, “tanto no que diz respeito à esfera das coisas exteriores quanto ao campo da atividade dos homens”. Ela fornece os métodos de pensamento, os instrumentos e uma disciplina, contribuindo, dessa

forma, para a clareza das coisas e dos homens, e também para mostrar que determinadas tomadas de posições podem ser derivadas de uma única visão ou de várias visões de mundo.

A capacidade da estatística enquanto ciência, de poder impor uma descrição do mundo que é aceita nos mais diversos campos, vem, segundo Gil (2007, p. 277), do reconhecimento dessa mesma autoridade pelos ocupantes do espaço social. O mesmo processo ocorre com a autoridade do Estado que também é validada por aqueles que a instauram “por meio de redes de relações de reconhecimento, constitutivas do campo burocrático”. Assim, como afirmam Popkewitz e Lindblad (2001) os números governam não por serem números, mas por meio dos discursos oficiais que circulam. Esses discursos são na acepção de Bourdieu (2011, p. 113), “simbolicamente eficientes porque, realizados em situação de autoridade, por pessoas autorizadas, ‘oficiais’, agindo *ex officio* como detentoras de um *officium (publicum)*, de uma função ou de um cargo atribuído pelo Estado”.

De acordo com Bourdieu, num contexto em que se vê poder em toda parte, é preciso perceber “onde ele se deixa ver menos, onde ele é mais completamente ignorado, portanto, reconhecido: o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível” que só pode ser exercido com a participação dos que não querem saber dele ou o exercem. Esse é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer o sentido do mundo social (BOURDIEU, 2010, p. 7 - 8). Para o autor, são os símbolos, como instrumentos de integração, de conhecimento e de comunicação, que possibilitam “o *consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social” (BOURDIEU, 2010, p. 10).

É o poder simbólico que legitima a ordem estabelecida, ou seja, dá legitimidade a quem o possui. Bourdieu (2010, p. 14) define o poder simbólico como “poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, deste modo, a acção sobre o mundo, portanto o mundo”. A alquimia social do poder simbólico se dá pelo reconhecimento, quer dizer, pelo fato dele ser ignorado como arbitrário, é isso que lhe permite “obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica)” devido a sua capacidade de mobilização.

O poder simbólico se define em relações determinadas e através destas, entre aqueles que exercem o poder e aqueles que a ele estão sujeitos, dentro de uma estrutura de campo onde se produz e reproduz a crença. Nessa acepção, “o poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder” (BOURDIEU, 2010, p. 15).

Natália Gil (2007, p. 26) ressalta que compreender o poder simbólico exercido pelas estatísticas, suscita a análise de como nos campos do poder burocrático e científico “se constrói a legitimidade das representações elaboradas e como essas elaborações se impõem também a outros campos”.

Em Max Weber, a legitimidade aparece como forma de validar a dominação. Esta é definida como “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas. Não significa, portanto, toda espécie de exercer poder ou influência sobre outras pessoas” (WEBER, 2000a, p. 139).

A legitimidade de uma dominação não reside apenas no fato dela ser reconhecida e tratada como tal. A obediência a uma dominação pode ser dissimulada por uma questão de oportunidade, por interesse próprio, ou ainda, por ser aceita como inevitável, por fraqueza e desamparo individual. Porém, Weber afirma que isso não é decisivo para identificar uma dominação, pois, segundo ele, “o decisivo é que a própria pretensão de legitimidade, por sua natureza, seja ‘válida’ em grau relevante, consolide sua existência e determine, entre outros fatores, a natureza dos meios de dominação escolhidos” (WEBER, 2000a, p.140).

Ainda para o autor, o Estado hoje é visto como um grupo de dominação institucional, que reclama para si o monopólio da coação física legítima, sendo “o Estado [...] uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer considerada legítima)” (WEBER, 2000b, p. 526). O Estado, para subsistir, precisa que as pessoas dominadas se submetam à autoridade das que dominam no momento dado. As pessoas fazem isso porque, de acordo com Weber (2000a; 2000b), existem as justificações internas, ou seja, os fundamentos da legitimidade de uma dominação, que são os três tipos puros de dominação legítima: a) de caráter racional (dominação legal) – baseada na crença, na legitimidade das ordens estatuídas e no direito de mando dos que são nomeados para exercer a dominação; b) de caráter tradicional (dominação tradicional) – apoiada na crença cotidiana, na santidade das tradições vigentes e na legitimidade dos que representam a autoridade dessas tradições; c) de caráter carismático (dominação carismática) – ancorada na veneração da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens emanadas por esta. Esses três tipos de dominação ou de poder têm como pretensões típicas a legitimidade.

Noberto Bobbio et al. (1995, p. 675), com um posicionamento próximo ao de Max Weber, define legitimidade como “sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos”.

Por essas razões, as estatísticas, desde o século XIX, são muito bem aceitas pelas elites intelectuais brasileiras e funcionários de governos que ansiavam colocar o Estado na esteira da modernidade. Isso se deve também à “crença compartilhada de que estas apresentariam uma *descrição neutra e objetiva da realidade*, assegurada pela universalidade dos números e capaz de indicar com imparcialidade as políticas adequadas” (GIL, 2007, p. 22). No entanto, é importante ressaltar que, para Gil (2007), a neutralidade que atribuem às estatísticas não existe, tendo-se em vista que estas são produzidas para fins específicos e por apresentarem apenas números que mostram aspectos parciais da sociedade.

Faria Filho e Resende (1999), com o mesmo entendimento de Gil (2007), observam que a produção de estatísticas carece de neutralidade, pois, está intencionalmente relacionada à política e ao poder de intervenção social que ela confere aos seus manejadores. O que se evidencia é que as estatísticas se tornaram importantes instrumentos para o direcionamento de políticas públicas. Faria Filho e Resende (1999, p. 200) ressaltam que

A importância das estatísticas, e nisso concordam quase todos os seus estudiosos e praticantes, está em que ela não apenas é apresentada como um discurso neutro e universal dos números, mas, sobretudo, porque ela acaba por afiançar e/ou justificar decisões políticas fundamentais sobre importantes setores da vida social.

Destarte, pode-se inferir que os Estados Nacionais, desde sempre, quiseram as estatísticas como forma de enumerar, mensurar e quantificar suas populações e riquezas. No início usavam-na para tributar e recrutar com vista à guerra, depois passaram a utilizá-la para legislar e administrar os diversos aspectos das esferas pública e privada. Os registros estatísticos com finalidades administrativas foram sendo criados na esteira da formação dos estados nacionais. Assim, à medida que se faziam registros de todos e de tudo, do estado das pessoas e das coisas, “fazia-se emergir o Estado” (SENRA, 2005, p. 04).

A unificação de uma nação implicava no vasto conhecimento sobre as coisas, as pessoas, sobre os territórios que a compõem. Dessa forma, os conhecimentos estatísticos se apresentaram como a possibilidade de prover o Estado dos conhecimentos sobre si mesmo para, assim, poder administrar.

Aqui é preciso mencionar que, apesar da grande importância dada as estatísticas como fonte de conhecimento para o Estado, “as estatísticas podem muito, mas não podem tudo” (SENRA, 2001, p. 58).

2.2 ESTADO-NAÇÃO E A NECESSIDADE DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Emilio T. Fanfani (2004), ao abordar a origem dos Estados nacionais modernos, explica que os conflitos entre as coroas, os domínios senhoriais e a Igreja foram condições fundamentais que favoreceram o Estado nas disputas com os poderes locais e a Igreja Católica. Esses conflitos se estenderam por aproximadamente seis a sete séculos, começando com a dissolução do sistema feudal de governo no século XIII e culminando com a consolidação do sistema de Estados nacionais no século XIX. O poder do Estado foi crescendo à proporção que o poder do sistema feudal foi se desestruturando, garantindo, assim, a vitória do Estado sobre os poderes locais e o poder eclesiástico.

De acordo com Fanfani (2004), a concentração do poder no Estado foi favorecida por três grandes transformações sociais: 1) a urbanização, que favoreceu o crescimento dos poderes estatais por meio das coalisões entre reis e burgueses; 2) o desenvolvimento da economia de troca, que resultou não só numa mudança no modo de circulação dos bens, mas numa radical transformação na forma como estes são produzidos e na quantidade de produção de cada economia local; 3) a Reforma protestante, que consolidou uma estrutura institucional paralela à hierarquia da Igreja católica, acabando com o monopólio dos bens espirituais que era exercido pelo papado e provocando conflito entre católicos e protestantes; tal conflito favoreceu o desenvolvimento de doutrinas⁹ de liberdade de pensamento e de tolerância religiosa que transformaram ideias e identidades.

Dessas transformações que criaram as condições para a consolidação do poder do Estado, a Reforma protestante, segundo Fanfani (2004), ao gerar o enfraquecimento da Igreja deixou um espaço vazio nos sistemas sociais da Europa. A Igreja funcionava como um referencial universal de identidade coletiva para os indivíduos que se viam unidos por um sentimento comum de pertencimento, e este havia sido dissolvido. Os Estados estavam mais fortes, porém não tinham identidade para a mediação dos conflitos que foram produzidos pela quebra da estabilidade garantida pela Igreja. Esse espaço vazio seria então preenchido pela ideia e pelo sentimento de nação. Para a extensiva efetivação dessa ideia e desse sentimento, o Estado precisava de um sistema de educação de alcance nacional, para assim constituir a nacionalidade. Fanfani (2004, p. 26 - 27) afirma que

⁹ Segundo Fanfani (2004), a primeira e mais consistente doutrina de liberdade de pensamento foi o *Leviathan* de Thomas Hobbes, e a de tolerância religiosa mais influente encontra-se na obra de John Locke.

[...] o sentimento de pertencimento nacional oferece um recurso de integração para assegurar que as ordens dos Estados sejam cumpridas. Não é o mesmo governar sobre um conjunto de indivíduos que se sentem partícipes de uma única comunidade de destino que governar sobre uma massa de indivíduos que não dispõem de outro elemento integrador que o de ser súditos de uma mesma autoridade.

Diante do exposto, a escolarização se apresentou, nos países da Europa, como uma forma de inculcar nos indivíduos um sentimento de identificação nacional coletiva, que os integrassem a uma ordem social. O objetivo, não necessariamente planejado, era sujeitá-los à autoridade do Estado, garantindo que as ordens deste fossem cumpridas. Sobre isso Gil (2007) menciona que à escola cabia ensinar a todos, pela imposição da cultura dominante, qual a sua participação na manutenção da ordem que então se consolidava.

Fanfani (2004, p. 29) afirma que “a escolarização resultou, assim, em uma das ferramentas institucionais mais eficazes no processo de homogeneização indispensável para a constituição da nacionalidade e o fortalecimento do poder estatal”. Isso implicou na adoção, por parte do Estado, de estratégias de organização, marcando, na Europa, uma rápida expansão quantitativa do sistema educativo, em termos de números de estabelecimentos e de alunos matriculados. Como ressalta Gil (2007, p. 29), “o estado apropria-se da escola, que tinha sido estruturada pela Igreja como estratégia para formar o bom cristão e, sem proceder a grandes alterações, utiliza-se dela para formar o bom cidadão nacional”.

A escola se mostrava, portanto, com um papel decisivo “para a socialização (ou mesmo fusão) de identidades dispersas, fragmentadas e plurais, que se esperava pudessem ser reconstituídas em torno de um ideário político e cultural comum, genericamente designado de *nação* ou *identidade nacional*” (AFONSO, 2001, p. 18, grifo original). Com isso, a intervenção do Estado teve papel importante e decisivo na gênese e desenvolvimento da escola de massas (pública e laica), não deixando esta de ter reflexos importantes na consolidação do Estado. Pode-se então afirmar que

A construção dos modernos Estados-nação não prescindiu da educação escolar na medida em que esta se assumiu como lugar privilegiado de transmissão (e legitimação) de um projecto societal integrador e homogeneizador, isto é, um projecto que pretendeu, mesmo coercitivamente, sobrepor-se (e substituir-se) às múltiplas subjectividades e identidades culturais, raciais, linguísticas e religiosas originárias (AFONSO, 2001, p. 18).

Para Afonso (2001, p. 19), são por essas e mais outras razões que a construção histórica dos Estados-nação e sua relação com a educação pública e a ideia de cidadania “sempre foram extremamente complexas e ambivalentes, e sempre tiveram implicações políticas e culturais importantes”. Essas implicações até hoje são retomadas e analisadas de forma crítica, pelo fato de o próprio Estado sempre estar em redefinição, principalmente pela crescente influência dos processos de globalização e transnacionalização do capitalismo.

Para entender essa articulação entre o Estado e a Nação, Fanfani (2004), Afonso e Ramos (2007), observam que os seus conceitos e entidades são diferentes e apresentam percursos distintos. É, preciso, portanto, compreendê-los em seus sentidos apropriados, cabe, então, um breve esclarecimento sobre estes dois termos e os sentidos atribuídos aos mesmos.

Fanfani (2004) adota a definição de Estado de Max Weber, como “uma instituição política de atividade contínua [cujo] quadro administrativo [mantém] com êxito a pretensão do monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente” (FANFANI, 2004, p. 20). Com o mesmo posicionamento de Weber, Pierre Bourdieu, fazendo uma modificação nessa definição, afirma que “o Estado é um x (a ser determinado) que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente” (BOURDIEU, 2010, p. 97).

Assim para Bourdieu, o Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital: capital de força física (exército, polícia), capital econômico, capital cultural ou de informação e capital simbólico. A concentração o torna detentor de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre as relações de forças entre seus detentores, permitindo ao Estado exercer poder sobre os diversos campos e diferentes tipos de capital. Dessa forma, “a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do campo do poder”, espaço no interior do qual aqueles que detêm o capital de diferentes tipos, lutam, de maneira particular, pelo poder sobre o Estado, ou seja, “sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (notadamente por meio da instituição escolar)” (BOURDIEU, 2011, p. 100).

Bob Jessop (2009), ao discutir a obra “O Estado, o poder, o socialismo” de Nicos Poulantzas, explica que para este autor, o Estado é uma relação social, e que o mesmo rejeita a visão de que o Estado é uma entidade de direito próprio (seja um instrumento dócil, seja um sujeito racional). Para Poulantzas, o Estado “é [...] uma relação de forças ou, mais precisamente, a condensação material de tal relacionamento entre as classes e as frações de classe, da forma como ela é expressão no Estado em uma forma necessariamente específica”.

Tal abordagem interpreta e explica o poder do Estado como uma condensação determinada formalmente da variável equilíbrio de forças nas disputas política e politicamente relevante. (JESSOP, 2009, p. 133).

Já a concepção de nação é entendida como “uma unidade de destino para a qual manter o vínculo nacional consiste não tanto na memória, assim como na cumplicidade de um esquecimento coletivo” (FANFANI, 2004, p. 25).

No dicionário Aurélio, o termo nação é definido como, agrupamento de seres, geralmente fixos num território, ligados por origem, tradições e lembranças, costumes, cultura, interesses e aspirações e, em geral, por uma língua.

É necessário esclarecer, ainda, que, para Fanfani, criar os sistemas nacionais de educação para homogeneizar o sentimento de nacionalidade não eliminou as diferenças de classes, pois os desafios desses sistemas consistiam em produzir essa igualdade em nome da qual os Estados deviam atuar.

A adesão dos indivíduos a uma mesma nação se estabeleceu com a modernidade. Até aquele momento, segundo Gil (2007), cada indivíduo pertencia à cidade ou no máximo a região onde vivia, que geralmente era também onde havia nascido. Logo, os Estados modernos buscam criar em cada cidadão o sentimento de pertencer a um grupo mais amplo, a nação.

2.3 ESCOLAS, ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E O ESTADO NACIONAL BRASILEIRO

No Brasil, a escolarização surge associada ao objetivo de consolidação do país independente. De acordo com Gil (2007), nos discursos do século XIX e início do século XX, a escola é indicada como elemento político-cultural, necessário para a construção do Estado nacional, e entendida como estratégia de civilização do povo brasileiro pela elite do país. A escola era vista como signo da civilização e o país, ou melhor, a elite do país, queria unir-se ao grupo de países mais avançados, segundo os critérios estabelecidos pelo paradigma da modernidade.

É nesse contexto de ideal de um país civilizado que, conforme Faria Filho e Resende (1999, p. 200), no Brasil, de forma específica na República, “se ‘descobriu’ a importância do conhecimento estatístico e a possibilidade de sua utilização na conformação de uma ‘nação civilizada’ e de um povo ordeiro”. A produção e utilização da estatística, como signos da

modernidade, que poderiam proporcionar a intervenção do Estado nas realidades da nação, foi muito bem vinda como técnica de governo.

A estatística da educação surge, então, juntamente com a necessidade de desenvolvimento do país e para atender a esse ideal era preciso conhecer a estrutura da instrução do sistema educacional brasileiro para, a partir disso, resolver os problemas da educação de forma a fazer a escola chegar a todos. Todos deveriam ir à escola para que se pudesse, pela imposição da cultura dominante,

Ensinar a cada elemento da nação qual será a sua participação na manutenção da ordem que então se consolidava. A Modernidade inventa, portanto, uma instituição específica destinada à aprendizagem, que toma a cargo as crianças e constitui-se em espaço privilegiado de produção e, principalmente reprodução de cultura (GIL, 2007, p. 29).

Seguindo, assim, os moldes dos países desenvolvidos, conforme Gil (2007), a tarefa da escola brasileira era incutir em cada indivíduo seu papel na construção de uma sociedade pautada em novas bases e arquitetada pela elite dirigente. A escola tinha a finalidade não só de transmitir o acervo dos conhecimentos historicamente acumulados, como também de educar a vontade do povo para querer aquilo que a elite desejava para o país. Aqui está presente um dos principais poderes do Estado, qual seja, “o de produzir e impor (especialmente por meio da escola) as categorias de pensamento que utilizamos espontaneamente a todas as coisas do mundo, e ao próprio estado” (BOURDIEU, 2011, p. 91). De forma mais esclarecedora,

[...] o Estado molda as estruturas mentais e impõe princípios de visão e de divisão comuns, formas de pensar que estão para o pensamento culto assim como as formas primitivas descritas por Durkheim e Mauss estão para o “pensamento selvagem”, contribuindo para a construção do que designamos comumente como identidade nacional – ou, em linguagem mais tradicional, o caráter nacional (BOURDIEU, 2011, p. 106).

De acordo ainda com Gil (2007, p. 29-30), nos discursos que circulavam no Brasil durante o século XIX e no início do século XX a escola era “indicada como elemento político-cultural fundamental para a construção do Estado nacional”. A instrução possibilitaria não só agrupar o povo para um projeto de país independente, criando as condições da governabilidade, mas também proporcionaria ao Estado as condições para atuar sobre o povo. Como mecanismo do governo, a instrução permitiria indicar os caminhos a serem seguidos

pelo povo livre, como também evitaria que esse povo se desviasse do caminho traçado pelo Estado. Tudo isso só seria possível se todos passassem pela escola.

É evidente a vinculação entre a formação do Estado nacional e a escola. Sendo assim, Bourdieu (2011), abordando essa vinculação, menciona que a formação da sociedade nacional acompanha a configuração da possibilidade de uma educação universal, de um sistema escolar em que o Estado tem como dever fazer de todos indivíduos iguais perante a lei, cidadãos munidos de meios culturais para exercerem de forma ativa os seus direitos civis.

Bourdieu (2011, p. 105-106) afirma, então, que “é por meio da escola que, com a generalização da educação primária durante o século XIX, se exerce a ação unificadora do Estado na questão da cultura, elemento fundamental na construção do Estado-nação”. E ainda acrescenta:

Ao impor e inculcar universalmente (nos limites de seu âmbito) uma cultura dominante assim constituída em cultura *nacional legítima*, o sistema escolar, particularmente através do ensino de história, [...] inculca os fundamentos de uma verdadeira “religião cívica” e, mais precisamente, os pressupostos fundamentais da imagem (nacional) de si (BOURDIEU, 2011, p. 106).

Dessa forma, a escola, mesmo sendo considerada necessária, deveria ser organizada de forma a se coadunar com um projeto de sociedade já determinado e que previa a manutenção das estruturas sociais e de poder desiguais que caracterizavam o país. Isso porque a elite brasileira, apesar de querer se alinhar aos ideais da modernidade, tinha acumulado privilégios, não querendo abrir mão de participar da tomada de decisão dos rumos que o país tinha que tomar e temia que a participação popular nas esferas política e cultural resultasse em perda de poder dos dominantes (GIL, 2007).

É preciso mencionar ainda que a importância assumida pela escola no processo de construção do Estado-nação também está relacionada à crescente importância atribuída à escrita na modernidade. Nesse sentido Gil (2007, p. 34) explica que a alfabetização da população passou a ser considerada “como traço significativo de avanço das sociedades modernas”. É claro que a elite brasileira, conforme já mencionado aqui neste capítulo, querendo alinhar o país aos Estados desenvolvidos, estava, portanto, bastante atenta a esta outra marca distintiva de progresso, buscando alternativas para melhorar os índices de escolaridade e alfabetização do povo brasileiro.

Segundo Gil (2007), no século XIX o progresso de um país, sua superioridade com relação aos outros, era representada numa escala construída a partir de tudo que pudesse ser

medido, contabilizado, demonstrado de forma ascendente em dados estatísticos. Como o Brasil queria esse desenvolvimento, precisava, pois, de estatísticas e de escolas. Sem esses elementos não poderia alcançar esse tão almejado objetivo. Dessa forma, tinha interesse em produzir estatísticas da educação que permitissem de forma racional ver a realidade e, a partir disso, promover a necessária melhoria do nível de instrução da população.

2.4 ESTATÍSTICAS OFICIAIS E AVALIAÇÃO COMO FONTE DE INFORMAÇÃO

Em seus estudos sobre a avaliação da Educação Básica no Brasil, Dirce Nei Teixeira de Freitas (2007) esclarece que, embora alguns autores atribuam o interesse em usar a avaliação na produção de estatísticas educacionais somente à década de 1990, esse tema já vinha sendo discutido desde as décadas de 1930, de forma mais específica no período entre 1937 e 1945. A tríade “medir, avaliar e informar” era enunciada “em termos de necessidade de o Estado conferir e verificar resultados ante os objetivos da educação nacional, aplicando a ciência para formar a consciência técnica no âmbito escolar” (FREITAS, 2007, p. 52).

Com a modernização do Estado, propiciada pelo Estado Novo, a ciência e a técnica passaram a ser meios seguros de quantificar todas as informações necessárias à gestão da coisa pública como, por exemplo, os dados relativos à atividade industrial, à produção agrícola e ao sistema de ensino. Eram esses dados, como já citado alhures, que, num processo de comparação entre os países, demonstravam a superioridade de alguns países com relação a outros.

É com a consolidação da modernidade, nos séculos XIX e XX, que a racionalidade científica ganha destaque, passando a ser considerada a forma de saber por excelência. Assim, o conhecimento científico torna-se “condição para a ação [do Estado] e assiste-se uma profusão de procedimentos que pretendem dar a conhecer os indivíduos e as sociedades” (GIL, 2007, p. 20). Esse interesse pelo saber decorre do fato de que no mundo moderno “a razão torna-se a nova força do homem pela qual o homem pode intervir no mundo natural e social” (GOERGEN, 2005, p. 17).

Nesse contexto do mundo moderno, surge a necessidade de uma “racionalidade estatal, pautada na ideia de que o Estado deve ser conduzido segundo leis racionais e baseado em informações”. As estatísticas, então, se apresentam como procedimentos científicos que permitem ao Estado conhecer os governados, e exercer influência sobre os mesmos (GIL, 2007, p. 21). Como refere Michel Foucault,

O governo não poderia limitar-se apenas à aplicação dos princípios gerais da razão, de sabedoria e de prudência. É necessário um saber: saber concreto, preciso e proporcional à potência do Estado. A arte de governar característica da razão de Estado, está intimamente ligada ao desenvolvimento do que denominamos *estatística* ou *aritmética* política, ou seja ao conhecimento das forças respectivas dos diferentes Estados. Tal conhecimento era indispensável ao bom governo (FOUCAULT, 1994, p. 12).

A estatística, estando a serviço da política, fornece as informações para o Estado e este é quem a produz, analisa e repassa, como elemento que proporciona o conhecimento de determinadas realidades, conhecimento essencial ao ato do bem administrar.

No Brasil, conforme os estudos de Natália de Lacerda Gil (2007), o marco inicial da produção de estatísticas oficiais¹⁰ remonta a 1871, com a criação da Diretoria Geral de Estatísticas, cuja tarefa principal era realizar o recenseamento da população do Império, tendo, também, entre suas responsabilidades o levantamento das informações sobre a situação da educação. Era muito precário o estado das estatísticas brasileiras no período compreendido entre 1907 e 1930. Embora escasso de produtos concluídos, isto é, de censos realizados, foi amplo no empenho para a estruturação do órgão central, no caso a Diretoria Geral de Estatísticas, e afirmação de uma sistemática coleta e apresentação de dados.

As décadas de 1930 e 1940 apresentam-se, conforme explica Gil (2007), como o período em que as estatísticas usufruíram de um crescente interesse no setor educacional, por representarem dois signos da modernidade que o país então buscava: a racionalidade científica e a ampliação da escola elementar. Foi no ano de 1933 que o Instituto Nacional de Pedagogia foi criado, sendo destinado à produção de estatísticas educacionais. Gil (2007), assim como Freitas (2007), explicam que durante o período do Estado Novo intensificou-se no país a necessidade da ciência e técnica para quantificar a educação.

Ainda de acordo com Gil (2007), ao Brasil interessava apresentar-se para os países desenvolvidos como uma nação em franco desenvolvimento econômico, tecnológico e cultural. Para isso, precisava de estatísticas completas e confiáveis e de escolas para reverter a considerada péssima situação do país em termos de instrução pública. Desse modo, a produção de estatísticas da educação permitiria “ver, através de lentes consideradas adequadas (as estatísticas) em tempos de crescente confiança em instrumentos descritivos racionais, a (almejada) melhoria do nível de instrução da população” (GIL, 2007, p. 35). Além do mais, como a instituição escolar ainda não era tão conhecida por seus benefícios junto aos setores

¹⁰ O termo “Estatística oficial”, aqui empregado no sentido atribuído por Schwartzman (1997), refere-se à informação estatística produzida pelas agências estatísticas do governo – órgão de recenseamento, departamento de estatísticas e instituições semelhantes.

populares, as estatísticas colaborariam na construção de um modelo de escola ajustado a estas camadas da população e, assim, serviriam de base para a tomada de decisão política dos governantes.

Dos anos de 1950 a 1980, as estatísticas educacionais ficaram sob a responsabilidade do Serviço de Estatísticas da Educação e Cultura, que havia sido transferido no início da década de 1950, para o Ministério da Educação. Com a finalidade de difundir informações estatísticas sobre a educação e a cultura, sua maior responsabilidade envolvia o preparo, execução e análise do chamado "SEEC Censo de Estabelecimentos de Ensino". A SEEC foi incorporada ao INEP em meados dos anos de 1990 (FLETCHER; COSTA, s/d).

As avaliações em larga escala foram introduzidas como prática sistemática do governo brasileiro para obtenção de informações estatísticas sobre a situação do ensino, nos anos de 1990, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação (SAEB). E por mais polêmicas que as iniciativas de avaliação tenham gerado, é indiscutível a importância das avaliações na redefinição do debate em todas as dimensões e níveis de ensino, possibilitando análises das ações realizadas pelos governos no setor educacional, por meio da produção de estatísticas (FREITAS, 2007).

Os resultados das avaliações externas, como instrumento para compor indicadores estatísticos da qualidade da educação que é oferecida nas escolas públicas, foram instituídos após a efetivação das políticas neoliberais, nas décadas de 1980 e 1990, cujas características de descentralização, desregulação, participação mínima do Estado, privatização, investimentos do capital internacional (AKKARI, 2011), foram bastante significativas, pois o Estado, atendendo à lógica do mercado, assume novas características e passa a intervir na área educacional conforme diretrizes de órgãos internacionais, tais como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Sobre as políticas de avaliação externa no Brasil e o neoliberalismo tratar-se-á mais adiante, no capítulo seguinte.

A reformulação do SAEB, em 2005, para atender às novas exigências da política educacional do país e, em seguida, no ano de 2007¹¹, a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), referencial estatístico e quantitativo voltado a medir a qualidade da educação do país, fazem as estatísticas da educação ganharem destaque nas políticas educacionais.

¹¹ Embora o IDEB tenha sido instituído em 2007, sua série história (sequência de anos em que foi divulgado) inicia-se a partir de 2005.

De acordo com Castro (2000, p. 121) esses instrumentos de monitoramento e de acompanhamento das ações e políticas em curso, proporcionam observar como as reformas estão avançando, quais os acertos e correções são necessários para sua real efetividade e se contribuem para assegurar a transparência das informações, cumprindo dois requisitos básicos da democracia: a ampla disseminação dos resultados obtidos nos levantamentos e avaliações realizados, e a permanente prestação de contas à sociedade. Além disso, os sistemas de avaliação e informação educacional cumprem um papel estratégico para o planejamento, auxiliando a formulação de novas políticas e programas que respondam às tendências e mudanças observadas.

Os dados estatísticos do IDEB, embora sejam alvo de questionamentos e críticas nos trabalhos de Oliveira (2007), Ricci (2010) e Soares (2011), são estatísticas da educação que exercem o que Bourdieu (1996) chama de “efeito de teoria”, isto é, produzem formas de inteligibilidade do mundo, criando as condições de existência daquilo que descrevem. Sobre o efeito de teoria, Bourdieu (1996, p. 122) argumenta:

[...] a ciência está destinada a exercer um efeito de teoria, embora de uma forma bastante particular: ao manifestar, por meio de um discurso coerente e empiricamente validado, o que era antes ignorado, isto é, conforme os casos, implícito ou recalcado, a ciência transforma a representação do mundo social e, ao mesmo tempo, o próprio mundo social, ao viabilizar práticas ajustadas a essa representação transformada.

Significa dizer que por a ciência ter a capacidade de dar a conhecer coisas antes não conhecidas, pode, com isso, modificar uma determinada realidade, (produzindo um efeito no real). Dessa forma, as estatísticas como procedimento científico e por meio dos discursos dos relatórios que as acompanham, têm o poder de exercer esse efeito de teoria na sociedade.

Ainda sobre o efeito de teoria, Bourdieu (1996, p. 125) observa que deve ser entendido como um efeito capaz de imposições de princípios de visão e divisão do mundo, efeito que “será tão mais poderoso e, sobretudo, duradouro, quanto mais explicitação e objetivação estiverem fundadas na realidade, fazendo com que as divisões pensadas correspondam mais exatamente às divisões reais”. Isso se dá porque tal efeito pode ser exercido na realidade por agentes ou por organizações capazes de produzirem ou reforçarem, de forma simbólica, a tendência para privilegiar ou ignorar certos aspectos do real. É por essa razão que Bourdieu (2011) enfatiza que o efeito de teoria é um efeito político e pode, inclusive, fazer ver uma realidade que não existe inteiramente.

Tom Popekwitz e Sverker Lindblad (2001, p. 126), em estudos sobre as estatísticas educacionais como um sistema de razão, afirmam que as estatísticas não são simples sistemas lógicos: são reconhecidamente “um campo de práticas culturais que normaliza, individualiza e divide” grupos de pessoas. Sendo vistas como campo de produção e reprodução culturais preocupado com a administração social da liberdade do indivíduo. Em razão disso, é possível pensar a “razão” dos números enquanto resultado da “superposição de múltiplos discursos que formam uma teia, a qual confere inteligibilidade aos objetos do mundo”.

Dessa forma, as estatísticas, no entendimento de Popekwitz e Lindblad (2001), tornam o mundo inteligível e calculável para intervenções políticas e sociais. Os números, pois, permitem um planejamento administrativo quando transformam os fenômenos incomensuráveis em coisas mensuráveis e comparáveis. Por isso, seu uso como tecnologia da governança, contribui para as intervenções imediatas ou futuras na políticas públicas.

Destarte, o IDEB, a partir de uma metodologia estatística definida que utiliza dados quantitativos do censo escolar, especificamente do fluxo escolar, e dados das avaliações externas aplicadas em larga escala, produz informações sobre as escolas. Tais informações têm gerado políticas educacionais baseadas em diagnósticos que visam enfrentar as eventuais deficiências identificadas e reveladas nos dados estatísticos.

2.4.1 Medida, avaliação e informação

A avaliação externa a partir do IDEB passa a ser elemento fundamental na produção das estatísticas oficiais da educação, as quais vão se consolidando no campo político como referência estratégica para as políticas públicas educacionais brasileiras. As informações estatísticas servem, então, para orientar a formulação ou reformulação de políticas e a implementação de práticas das secretarias de educação e das escolas nos diversos Estados e municípios do país.

Isso se tornou possível porque o governo viabilizou, apoiou e consolidou uma forma de regulação da educação pela conjugação de “medida-avaliação-informação”, providenciando, para tanto, o aparelhamento institucional necessário por meio de medidas e reformas organizacionais no âmbito do MEC e do INEP (FREITAS, 2007).

Num primeiro momento, esclarece Freitas (2007), com a reforma administrativa e gerencial em 1995¹², reorganizou-se o Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC),

¹² No capítulo seguinte aborda-se a Reforma Administrativa e Gerencial do Estado,

fortalecendo no MEC a instituição responsável pela produção e disseminação de informações educacionais que resultavam de estudos estatísticos e de processo de medida e avaliação. Posteriormente, em 1996, criou-se a Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional (SEDIAE), incorporando a esta o SEEC.

Num segundo momento, de acordo com Freitas (2007, p. 103), essas primeiras medidas foram suplantadas, retirando-se do MEC as atribuições de avaliação educacional, extinguindo-se a SEDIAE e transformando o INEP, por determinação do Estado, em autarquia federal. Cria-se, dessa forma, “as condições institucionais e tecnocráticas necessárias à construção do complexo de regulação *medida-avaliação-informação* educacional”. Portanto, o INEP se torna uma estrutura organizacional e gerencial, constituindo-se em uma instituição especializada em avaliação e informação educacional.

O desenvolvimento de um sistema nacional de informações educacionais tem orientado a atuação do governo no que diz respeito a sua função supletiva, voltada para as desigualdades regionais, visto que possibilita ao MEC a estruturação de programas que possam suprir as deficiências do sistema. Além do mais, “as informações disponíveis permitem traçar um quadro abrangente da situação educacional do país e fornecer subsídios indispensáveis para o aprofundamento de análises e pesquisas que possam enriquecer o debate sobre os rumos da educação brasileira” (CASTRO, 2000, p. 121-122).

Diante do que vem sendo exposto, é preciso, pois, descrever como se consolidaram as informações educacionais no Brasil, a ponto de se criar um sistema estruturado e organizado de tais informações que atendessem aos propósitos do Estado.

2.5 O SISTEMA DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS

As políticas nacionais de avaliação, mesmo com suas especificidades, apresentam iniciativas que refletem o que se faz nas políticas globais. Estudos comparativos realizados por Almerindo Afonso (2005), que buscam traços comuns à evolução da avaliação educacional em dois países centrais, Estados Unidos e Inglaterra, cujas experiências foram citadas aqui, e em países semiperiféricos como Espanha e Portugal, têm demonstrado que países diferentes de distintos lugares no sistema mundial, embora apresentem especificidades, percorrem caminhos bastante semelhantes no desenvolvimento das políticas de avaliação. No entanto, é importante lembrar que

[...] há especificidades nacionais e que a semelhança de alguns princípios orientadores na definição das políticas educativas esconde, por vezes, causas e raízes muito diferentes. Neste aspecto, aliás, o que vários autores mostram é que, por vezes, problemas diferentes, em diferentes países, têm tido respostas semelhantes ao nível das políticas educativas, e que são estas respostas semelhantes que podem encobrir ou dificultar a compreensão das especificidades nacionais (AFONSO, 2005, p. 63).

Há ainda que se considerar, como bem observa Afonso (2005), a existência de alguma interseção entre as políticas desenvolvidas em países centrais e as desenvolvidas em países semiperiféricos. Isso significa que as políticas de educação e avaliação só podem ser compreendidas de forma adequada se forem também referenciadas ao contexto mundial.

O Brasil, então, não estava indiferente às experiências de avaliações externas da educação que aconteciam nesses países. Assentado na ideia de modernização, o Estado estava interessado em dados e informações estatísticas como ferramentas de conhecimento da realidade para o exercício de governo e a avaliação se apresentou como um dos meios para se atingir este propósito no campo educacional.

A necessidade de utilizar a estatística para conhecer a realidade da situação do ensino no país remonta ao final do século XIX, quando a instrução primária era apontada como elemento constitutivo e representativo do grau de progresso e civilização de um povo. O Brasil precisava mudar a imagem da precária situação da escola primária. Acreditava-se à época, que a estatística, mostrando a situação do ensino em toda a sua extensão, impulsionaria o país na tomada de medidas precisas (GIL, 2007).

Embora houvesse essa necessidade e tenha sido criado, no ano de 1871, órgão responsável pela produção das estatísticas oficiais, a Diretoria Geral de Estatísticas, posteriormente denominada Diretoria Geral de Informações, Estatísticas e Divulgação (1931), até início do ano de 1930 não se tinha uma descrição completa acerca do ensino brasileiro, em vista da forma precária e assistemática como eram feitos os trabalhos. Somente com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública em novembro deste mesmo ano (1930), que se inicia a estruturação de um serviço destinado à produção das estatísticas educacionais, obtendo-se, já nos anos seguintes, algum êxito na padronização dos procedimentos e levantamento sistematizado dos números da educação nacional (GIL, 2007).

2.5.1 A estruturação do serviço nacional de produção de estatísticas oficiais da educação.

O Ministério da Educação e Saúde sofre reformulações em janeiro de 1937 e nesse mesmo período anuncia a criação do Instituto Nacional de Pedagogia, o qual passa a ter existência legal pelo Decreto-Lei de nº 580, de 30 de julho de 1938, com a denominação de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - INEP (atualmente Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). O INEP nasce no contexto do Estado Novo como um centro de estudos institucionais que, por meios de investigações realizadas com procedimentos científicos, tivesse condições de “oferecer o que se considerava serem bases seguras e objetivas para a formulação das políticas educacionais” (GIL, 2007, p. 123; MARIANI, 1982).

Natália Gil menciona que o levantamento e a divulgação das estatísticas educacionais permaneceram a cargo da Diretoria Geral de Informações, Estatísticas e Divulgação, que em 1939 passa a ser chamada de Serviços de Estatísticas da Educação e Saúde (SEES)¹³. O INEP, por sua vez, tinha por incumbência o estudo das questões educacionais específicas e da interpretação analítica dos levantamentos da estatística cultural. Os seus objetivos eram:

organizar a documentação relativa à história e ao estudo atual das doutrinas e técnicas pedagógicas, bem como das diferentes espécies de instituições educativas; manter o intercâmbio em matéria de pedagogia com as instituições educacionais do país e do estrangeiro; promover inquéritos e pesquisas sobre todos os problemas atinentes às instituições educacionais do país e do estrangeiro; promover investigação no terreno da psicologia aplicada à educação, bem como relativamente aos problemas de orientação e seleção profissional; prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente desta, esclarecimentos e soluções sobre os problemas pedagógicos; divulgar, pelos diferentes processos de difusão, os conhecimentos relativos à teoria e à prática pedagógica (BRASIL, 1938).

Com a criação do INEP a estatística começa a adquirir importância para medir o ensino e os estudos científicos em educação ganham impulso. Segundo Freitas (2007) e Gil (2007), o então diretor do INEP, Lourenço Filho, dos anos de 1938 até a década de 1940 se encarregava, ele próprio, de difundir em conferências e publicações os objetivos delineados

¹³ Em 1956, pelo decreto nº 38.661, tem sua denominação alterada novamente para Serviços de Estatísticas da Educação e Cultura (SEEC) (GIL, 2007, p. 124).

para uma política científica de educação, destacando sempre a importância e utilidade da estatística para a educação.

De acordo com Gil (2007), Lourenço Filho apresentava a estatística e a educação como elementos de um mesmo processo: a consolidação do Estado nacional brasileiro. Isto porque, para ele, a estatística como técnica de descrição objetiva e de interpretação de dados quantitativos permitiria traçar as verdadeiras tendências da educação. Por isso, cabia à estatística, por meio da avaliação dos fatos sociais, contribuir para o delineamento das políticas educacionais e para a melhoria do ensino.

Um dos fatores considerado como impeditivo do aperfeiçoamento da educação brasileira, citado nas publicações de Lourenço Filho, era o planejamento. Então, como observa Gil (2007), para que se pudesse traçar um adequado e necessário planejamento da educação popular, os dados quantitativos de descrição da situação presente e cálculos com estimativas futuras, pareciam imprescindíveis. “[...] objetividade e racionalidade viriam supostamente substituir o arbítrio, a rotina e a intuição na condução das questões do ensino, conferindo-lhes, portanto, pelos elementos técnicos mobilizados (como a estatística), maior eficiência” (GIL, 2007, p. 213).

2.5.2 O INEP e a avaliação do rendimento escolar.

Gil (2007) observa que outra função da estatística, defendida por Lourenço Filho no primeiro Boletim do INEP, diz respeito ao diagnóstico e prognóstico da aprendizagem escolar, ou seja, à avaliação da aprendizagem escolar dentro de uma perspectiva em que, tanto do ponto de vista individual quanto do coletivo, a “educação deve ser encarada como um rendimento – ação certa para efeito certo – podendo ser caracterizada em séries quantitativas ou, afinal, numéricas” (LOURENÇO FILHO, apud GIL, 2007, p. 214).

Para Lourenço Filho (apud GIL, 2007, p. 214) a estatística fornece ao professor a possibilidade de verificação racional e de medida objetiva do trabalho educativo, tornando possível o uso de “um critério verdadeiramente técnico, quanto ao rendimento escolar. É essa consciência técnica, em particular, que a estatística vem trazer a intimidade do valor didático”. Para isso, “[...] o professor deve hoje também saber medir, saber verificar o seu próprio trabalho e o valor dos processos que emprega” (LOURENÇO FILHO, apud GIL, 2007, p. 214).

A aplicação de exames se apresentava, assim, como possibilidade de diagnosticar as capacidades dos alunos, o nível do desenvolvimento que tinham atingido e ainda de verificar o andamento do trabalho escolar. Os exames serviriam como ponto de referência dos programas, para orientar a didática a ser seguida e para verificação da eficácia dos meios empregados na aprendizagem. Porém, ele enfatizava que é “engano pensar que os exames tão somente, devam servir para avaliação do trabalho do aluno”, (LOURENÇO FILHO; HILDEBRAND, 2000, p. 344).

É oportuno mencionar que nesse mesmo período em que Lourenço Filho estava à frente do INEP (1938-1945), Dias Sobrinho (2003) relata que nos Estados Unidos as pesquisas que vinham sendo desenvolvidas de cunho psicológico, sobre temas relacionados à avaliação da aprendizagem e o desenvolvimento psicológico, colocavam a avaliação e a medição no centro da psicometria e os objetivos educacionais como centro da avaliação. Nesse período,

A avaliação deveria, pois, determinar de forma experimental se os estudantes individualmente eram capazes de demonstrar, ao final de um processo de ensino, os objetivos previstos e declarados. [...] a avaliação é, assim, nessa concepção, um valioso instrumento de regulação do conhecimento e das formas de adquiri-lo (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 19).

Como a avaliação já se constituía, no contexto internacional, em um instrumento de regulação do conhecimento, pode-se afirmar que a criação de órgãos como o SEE e, posteriormente, o INEP, além do interesse pela medida da avaliação, presente no discurso de Lourenço Filho, são indicações que o Estado começava a constituir instituições para avaliar e ter um controle da situação educacional do Brasil.

Fica implícito que as argumentações do diretor do INEP (órgão que também era encarregado dos intercâmbios com os estrangeiros), sobre a necessidade da avaliação para medir o rendimento escolar dos estudantes, estavam pautadas nestes fundamentos. Ademais, Gil (2007) ressalta que a utilização dos números como norteadores das políticas de governo e na avaliação do rendimento escolar não se restringiu a essas décadas¹⁴ aqui citadas nem estava também restrita ao Brasil.

¹⁴ A estatística, por ser “útil e necessária ao planejamento educacional, afirmou-se também como ferramenta da pesquisa em educação”, e com a mediação institucional, torna-se mais sistemática a partir dos anos de 1950, direcionando-se para a renovação da política educacional (FREITAS, 2007, p. 9).

2.5.3 O INEP e a produção de informações estatísticas a partir das avaliações externas

No ano de 1985, no governo da Nova república, o INEP passou por uma mudança institucional, saindo do fomento da pesquisa e retornando a sua função básica de dar suporte e assessoria aos centros decisórios do Ministério de Educação. Enfrentou dificuldades no início do governo Collor, quase sendo extinto. Apesar disso, se reestrutura e redefine sua missão, que agora será centralizada em dois objetivos:

Reorientação das políticas de apoio a pesquisas educacionais, buscando melhorar sua performance no cumprimento das funções de suporte à tomada de decisões em políticas educacionais; reforço do processo de disseminação de informações educacionais, incorporando novas estratégias de modalidades de produção e difusão de conhecimentos e informações (<http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>).

Em meados da década de 1990, conforme as informações que constam no site do INEP (2013) e os estudos de Freitas (2007), ocorre uma nova reestruturação no Instituto. Esta consiste na reorganização do setor responsável pelos levantamentos estatísticos, com a pretensão de que as informações educacionais pudessem, de fato, orientar a formulação de políticas do Ministério da Educação. Para isso, são incorporados à estrutura do INEP o Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC) e a Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE) do Ministério de Educação.

Empenhado em modernizar a produção e difusão de informações educacionais, com o apoio da UNESCO no Brasil, o INEP implementou, em 1994, o Sistema Nacional de Indicadores Educacionais (SINED), cujos objetivos, conforme refere Freitas (2007, p. 117), foram os seguintes:

Incrementar e qualificar a produção de informações educacionais por meio da construção de indicadores; disseminar seus produtos e serviços com vistas a objetivar e democratizar o debate sobre os problemas educacionais; desenvolver capacidades técnico-científicas e de pesquisa social para gerar e utilizar informações.

A partir de então, ainda segundo Freitas (2007), foram várias as medidas que permitiram que o sistema de informações educacionais se aprimorasse. A realização dos censos educacionais foi uma dessas medidas, destacando-se o censo escolar que, com a lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, passa a ser utilizado como base de cálculo para a

distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Ficando sob responsabilidade do MEC a realização e publicação dos resultados.

A SEDIAE, em 1997, foi integrada ao INEP e este, pela lei nº 9.448 de 14 de março de 1997, transforma-se numa autarquia federal, constituindo-se como o “único órgão encarregado pelas avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais no âmbito do governo federal” (<http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>). Conforme a citada lei, o INEP tem como finalidades:

- I - organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;
- II - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País;
- III - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional;
- IV - desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abrangem estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais;
- V - subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;
- VI - coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;
- VII - definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;
- VIII - promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior;
- IX - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral.

Como a lei nº 9.448/1997 atribui ao Instituto a organização e manutenção do sistema de informações e estatísticas educacionais, o censo escolar passou, então, por meio da portaria do MEC de nº 177, de 1998, a ser coordenado também por ele. O Sistema Nacional de Informação e o Sistema Nacional de Avaliação tornam-se, assim, exclusivamente, responsabilidade do INEP.

A partir dessas reformulações, as estatísticas oficiais da educação ganham mais relevo no cenário educacional e “o SAEB e o censo escolar somam-se, a partir daí, na viabilização do sistema de informações e indicadores educacionais” (FREITAS, 2007, p.118). Consolidam-se o Sistema Nacional de Avaliação e também o Sistema de Informações Educacionais, os quais passam a produzir os indicadores da qualidade da educação de todo o país.

No capítulo seguinte, tratar-se-á do contexto no qual se consolida o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, partindo-se da influência das experiências internacionais e das experiências que antecederam esse sistema no Brasil. Destaca-se ainda, as mudanças do papel do Estado, que tornaram emergentes a implementação de políticas de avaliações externas no país e a institucionalização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica como indicador da qualidade da educação brasileira.

3 DO CONTEXTO DA INFLUÊNCIA AO CONTEXTO DA PRODUÇÃO: A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A intenção política só se constitui na relação com um estado do jogo político e, mais precisamente, do universo das técnicas de acção e de expressão que ele oferece em dado momento (BOURDIEU, 2010, p.165).

Como o estudo aborda o uso das estatísticas oficiais do IDEB, será preciso compreender como ocorreu a implantação deste indicador da qualidade da educação, a partir de um contexto de influências das concepções de avaliações de programas e sistemas que ao longo da história se difundiram, e do neoliberalismo que, com a globalização, se expandiu pela Europa, América do Norte e América Latina.

Assim, de início este capítulo apresenta, um panorama da avaliação da educação no contexto internacional que, inegavelmente, exerceu influência tanto nos estudos teóricos sobre avaliação como na utilização desta em diversos países, inclusive o Brasil. Aborda-se também o neoliberalismo no Brasil e a mudança no papel do Estado, os quais provocaram a Reforma do Estado brasileiro alinhando-o às políticas neoliberais, incidindo de forma direta no campo educacional com a transição do modelo de gestão burocrática para o modelo de gestão gerencial e a institucionalização de uma política de medida e avaliação no país. Destacam-se nesse ponto, a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica que juntamente com o Censo escolar fornecem os indicadores necessários para o exercício da nova maneira de administrar. E, por fim, expõe a implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador da qualidade da educação oferecida pelos sistemas de ensino e mecanismo de imposição de acordos intergovernamentais, chamados de cooperação, visto que a liberação de recursos para as instâncias federal, estadual e municipal estão vinculadas à assinatura desses acordos.

3.1 UM PANORAMA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO INTERNACIONAL

O surgimento da ideia de avaliação dos processos que ocorrem nas escolas, dos sistemas e programas educacionais, segundo Adriana Bauer (2010), remonta ao século XIX, a partir de pesquisas empíricas de cunho quantitativo, e tem suas primeiras iniciativas na Inglaterra, Irlanda e nos Estados Unidos.

Inglaterra e Irlanda, impulsionados pelas reformas dos programas educacionais e de desenvolvimento de hospitais, orfanatos e saúde pública, realizaram as primeiras avaliações de instituições escolares feitas por comissões do governo. Bauer (2010, p. 317) observa que, apesar do enfoque na área de saúde, havia também uma preocupação da Comissão Real de Investigação com a avaliação do rendimento dos alunos, que nascia sob a ideia de avaliação de programas educacionais. Para essa comissão o progresso das crianças nas escolas nacionais da Irlanda estava muito inferior do que era esperado.

Segundo Bauer (2010), em 1845, nos Estados Unidos (Boston e Massachusetts) originou-se a primeira experiência de avaliação de alunos por meio de exames escritos estandardizados, sendo considerada como o marco na história da avaliação, por ter gerado a tradição de avaliação que se tem da escola ou do programa institucional.

A primeira avaliação de programas educacionais foi a experiência americana realizada por Joseph Rice nos anos de 1887 e 1888, na qual se avaliava o desempenho dos alunos fazendo-se comparações entre as escolas da região. Essa experiência ficou conhecida também como o primeiro estudo longitudinal em que se buscava avaliar o valor do exercício/repetição no aprendizado da ortografia (BAUER, 2010).

Bauer (2010, p. 319), analisando as primeiras avaliações de programas e sistemas educacionais com a avaliação que é aplicada hoje, esclarece que ao longo do tempo as formas de avaliação foram assumindo diferentes objetivos e função, “o desenvolvimento de testes e a preocupação com a avaliação do conhecimento, a avaliação do programa e a de aprendizagem foram tomando caminhos próprios e tendem a ser vistas de modo distinto”.

Bauer (2010), bem como Dias Sobrinho (2003), observam que, após as primeiras iniciativas, a avaliação passou a ser relacionada à mensuração de rendimento individual dos alunos por meio de testes escritos, cuja preocupação era avaliar capacidades psíquicas. Avaliação e medida eram tidas como sinônimos:

Desenvolvida no âmbito científico da psicologia, a avaliação-medição se estabelece como um componente central da psicometria. Embora consideremos hoje importante distinguir avaliação de medida, naquele momento esses termos se tomavam um pelo outro. A avaliação era eminentemente técnica, consistindo basicamente em testes de verificação, mensuração e quantificação da aprendizagem dos estudantes. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 17).

Assim, de acordo com Dias Sobrinho (2003), no início do século XX a avaliação, inserida no campo da psicologia e voltada para a avaliação de aprendizagem, começa a se

desenvolver de forma gradual como prática aplicada à educação, ganhando grande destaque na década de 1920 com o aperfeiçoamento dos instrumentos de medição.

A “dedicação da psicologia e da avaliação à aprendizagem e ao desenvolvimento de instrumentos confiáveis”, explica Dias Sobrinho (2003, p. 18), se deve ao fato de que, naquele momento, a aprendizagem era o problema central dos estudos da psicologia, visto que era fácil mensurá-la e quantificá-la, supondo-se, de igual modo, que pudesse ser controlada por métodos de análise científicos com garantia de credibilidade e fiabilidade, o que não ocorria com o estudo de outros fenômenos experienciais humanos, como emoções e valores.

Tratava-se, então, basicamente de avaliação de aprendizagem, mediante os procedimentos convencionais de testes, provas e exames aplicados aos alunos para medir rendimentos sem preocupação com dimensões mais amplas do processo ensino-aprendizagem, como currículo em sentido pleno, e tampouco com estruturas institucionais, programas pedagógicos ou políticos (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 18)

Todavia, a avaliação no início do século XX não se reduziu ao estudo, à produção e à aplicação de testes de medição de inteligência. Adriana Bauer (2010, p. 320), observa que, com a tendência de gerenciamento científico que dominou as teorias gerais de administração e influenciou as de administração escolar, foi dado ênfase “à sistematização, à standardização e à eficiência, trinômio recorrente em estudos avaliativos da época” (BAUER, 2010, p. 320).

A essa tendência de mensuração sistemática e standardizada, somou-se a preocupação com a avaliação dos programas educacionais e dos resultados que eles proporcionavam. Procurava-se, então, medir e aferir a eficiência das escolas e professores por meio de elaboração de exames para averiguar os objetivos educacionais que eram previamente traçados, havendo, dessa forma, um crescente interesse pelo emprego de testes padronizados (BAUER, 2010).

Ainda de acordo com Adriana Bauer (2010), após a 1ª Guerra Mundial e a crise de 1930, o período de reconstrução social e econômica e a conjuntura de alguns países, de forma específica os Estados Unidos, tiveram forte influência na ampliação do campo da avaliação. Embora já houvesse um crescente interesse nos Estados Unidos pela avaliação com o uso de testes, diferente de como ocorre na atualidade, observa Bauer (2010, p. 321) que “as primeiras experiências em avaliação e testagem e seus usos para controle, seleção e gerenciamento ocorriam de forma localizada e isolada”. A avaliação ainda não tinha uma projeção a nível estadual ou nacional, sendo limitada ao nível local.

Merece destaque o primeiro estudo longitudinal de largo alcance, coordenado por Raph Tyler, nos Estados Unidos, entre 1932 e 1940, conhecido como *Eight Year Study*, cujo objetivo era avaliar novos métodos de ensino em 30 escolas do Estado de Ohio, durante um período de oito anos. Esse estudo trouxe importantes contribuições para o campo da avaliação e influenciou os levantamentos educacionais em todo o mundo (HORTA NETO, 2007; BAUER, 2010).

Tyler, conforme Dias Sobrinho (2003, p. 18), foi o primeiro a cunhar a expressão “avaliação educacional”, é considerado o “pai” da avaliação educativa e fundador da avaliação de currículo, e quem “definiu os objetivos educacionais em termos de comportamento dos estudantes”. Os objetivos são considerados nesse período o centro das avaliações. Para Tyler, no fim de uma etapa de ensino os estudantes deveriam ser capazes de demonstrar, por meio da avaliação, os objetivos previstos e declarados.

Nessa perspectiva, a avaliação servia para detectar quanto dos objetivos referentes aos conteúdos curriculares planejados, a escola estava fazendo os seus alunos atingirem, ou seja, se o que a escola ensinou os alunos aprenderam.

De acordo com Dias Sobrinho (2003), houve, pois, uma expansão da tecnologia de elaboração de testes. Os estudiosos eram movidos pela crença nos instrumentos técnicos que podiam quantificar e classificar com precisão e de forma detalhada os rendimentos e produtos.

A avaliação nesse momento se desenvolve claramente de acordo com o paradigma da racionalização científica que caracteriza a pedagogia por objetivos compromissada com a ideologia utilitarista tão peculiar à indústria e que tem suas raízes mais fortes no começo do século XX nos Estados Unidos. De acordo com essa racionalidade inspirada na indústria, a escola deve ser uma instituição útil ao desenvolvimento econômico (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 19).

A década de 1950 e parte da década de 1960 foram “dedicadas à expansão e ao aperfeiçoamento técnico relacionados às práticas de testagem e ao desenvolvimento de teorias que ajudassem a explicitar os objetivos referentes ao conteúdo do que seria avaliado”. (BAUER, 2010, p. 321). Todavia, conforme esclarece Dias Sobrinho (2003), Cronbach, no ano de 1963, propunha a superação dessa ideia de que os objetivos são organizadores da avaliação. Para o autor, a avaliação deve se orientar pelo tipo de decisão a qual se pretende que ela sirva. “As decisões a serem tomadas se constituem, pois, o centro das avaliações”, afirma Dias Sobrinho (2003, p. 22). Logo, a avaliação dos processos internos de um programa ou curso se torna mais importante do que as comparações com unidades externas, as decisões

de mudança não precisam serem tomadas no fim do programa, mas durante o seu desenvolvimento.

Essas diferentes abordagens da avaliação influenciam tanto o desenvolvimento teórico dessas concepções como também a sua utilização na prática, além de terem acompanhado de maneira particular a evolução das ciências sociais e das ciências da educação. Isso é perceptível nas tendências avaliativas que foram desenvolvidas no Brasil.

3.1.1 A experiência dos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a avaliação de políticas e programas por meio da quantificação de resultados passou a ser foco da atenção dos governos nos anos de 1958, com a Lei Educacional de Defesa Nacional, promulgada em resposta à necessidade de um ensino eficiente nas escolas, de forma específica nas áreas de Matemática e Ciências. O lançamento do foguete *Sputinik I*, pelos soviéticos, pôs em questão a potencialidade técnica e científica do país, fazendo com que se produzisse uma demanda por avaliações dos currículos e práticas de Matemática e Ciência, já que o ensino nessas disciplinas deveria ser eficaz. Para isso, foram investidos milhões de dólares com vista ao aprimoramento de programas e desenvolvimento de currículos dessas áreas (SANDERS, FITZPATRICK, 2004 apud BAUER, 2010).

Bauer (2010, p. 321) destaca mais dois fatores que contribuíram para o desenvolvimento da avaliação de programas nos EUA: o grande investimento no desenvolvimento de projetos nas áreas sociais e de saúde, “com o objetivo de equalizar as oportunidades para todos os cidadãos americanos” nos governos de John Kennedy e Lyndon Jhonson; e a aprovação da Lei de Ensino Fundamental e Médio em 1965, que também propunha financiamento federal de muitos milhões de dólares para a educação. Como muitos bilhões estavam sendo investidos, era preciso avaliar os programas para diagnosticar a racionalidade de tais investimentos e assegurar a credibilidade e transparência na gestão dos recursos.

Muitas avaliações foram realizadas, mas a falta de pessoal qualificado para essa tarefa gerou resultados irrelevantes em muitas delas, em virtude do uso de concepções e metodologias inadequadas. Isso fez surgir o debate sobre a avaliação de programas, ampliando a discussão sobre as questões conceituais e metodológicas dos avaliadores (BAUER, 2010).

Nesse contexto, em meados da década de 1960 uma experiência impulsiona o campo da avaliação. James S. Coleman, da Universidade de Johns Hopkins, e mais seis membros divulgam, em 1966, os resultados de um extenso *Survey* que ficou conhecido como Relatório Coleman, cujo objetivo era descrever a distribuição diferencial das oportunidades educacionais nos Estados Unidos. A pesquisa, intitulada “Igualdade de Oportunidades Educacionais”, foi patrocinada pelo governo dos Estados Unidos e encomendada por exigência da Lei de Direitos Civis de 1964. A lei pressupunha haver grandes desigualdades entre as escolas (BROOKE; SOARES, 2008; BAUER, 2010).

O Relatório Coleman foi considerado o maior projeto social da história, envolvendo, numa avaliação realizada em larga escala, aproximadamente 570 mil alunos, 60 mil professores e quatro mil escolas. Segundo Nigel Brooke (2008), por sua extensão, tecnologia e produção inédita de informações sobre as relações raciais nos Estados Unidos, se tornou um marco na pesquisa sociológica, além disso, para Mosteller e Moynihan (2008), foi a mais complexa análise já realizada com uma tão grande quantidade de dados educacionais.

James S. Coleman (2008) argumenta que as escolas têm entre suas responsabilidades transmitir habilidades de leitura, escrita, cálculo e solução de problemas. Dessa forma, para se avaliar as oportunidades educacionais que elas oferecem é preciso analisar como desempenham esta tarefa, utilizando, para isso, testes padronizados de desempenho que não avaliam inteligência, atitude ou caráter, mas sim habilidades importantes em nossa sociedade “para se conseguir um bom emprego, progredir para um melhor e para uma participação plena em um mundo cada vez mais técnico” (COLEMAN, 2008, p. 26).

Os resultados desse estudo concluem que o background familiar (incluindo região, grau de urbanização, status socioeconômico e grupo étnico) “é aparentemente o principal determinante de desempenho acadêmico” e que “as escolas não diminuem as diferenças entre os estudantes agregados em grupos étnicos/raciais” (MOSTELLER; MOYNIHAN, 2008, p. 45).

Esse resultado, explica Brooke e Soares (2008), causou um grande impacto na época, por entrar em contradição com o pensamento liberal dominante e mostrar as limitações da capacidade do sistema educacional do país em promover a igualdade.

É importante destacar que, de acordo com Mosteller e Moynihan (2008), o *survey* e o relatório acontecem durante os anos de grande domínio das forças do liberalismo político e de forma especial das forças pró-direitos civis. Nessa época,

[...] muitos acreditavam que eram os *inputs* ou insumos escolares, em termos de equipamentos e outras condições de funcionamento da escola, que determinavam seus *outputs* ou resultados, segundo um conceito de entrada-saída que tratava a escola como caixa-preta e igualava o conceito de qualidade da escola ao da qualidade ou quantidade dos seus insumos (BROOKE; SOARES, 2008, p. 15).

Ter um resultado que contradizia o esperado gerou polêmicas e provou transformações no campo da avaliação da educação, atravessando as décadas e influenciando no formato de avaliação externa aplicada, atualmente, em muitos países, tornando o Relatório Coleman,

[...] um divisor de águas. A partir dele, nenhum estudo sobre qualidade da educação ou da igualdade de oportunidades educacionais pode ser levado a sério, se não tomar o desempenho educacional ou outro resultado como medida principal da qualidade educacional. [...] o resultado educacional e não os insumos, deve ser o tema central daqui em diante. Não é que os insumos não sejam importantes. Queremos prédios seguros para nossas escolas, e todos gostamos de um ambiente agradável para o nosso trabalho. Do mesmo modo existe um interesse público em ter professores bem remunerados. Mas a partir daqui o produto será a medida da qualidade em educação (MOSTELLER; MOYNIHAN, 2008, p. 49).

3.1.2 A experiência da Inglaterra

Contemporâneo do Relatório Coleman, na Inglaterra, em 1967, é divulgado o Relatório Plowden, elaborado também por ordem do governo, pelo Conselho Consultivo Central para a Educação da Inglaterra, sob a coordenação de Bridget Plowden. O *Survey* foi realizado com uma amostra inicial de 107 escolas primárias e escolas mistas (com educação infantil e primária), posteriormente acrescentando-se as escolas de educação infantil, totalizando 173 escolas. O objetivo não era de identificar desigualdades sociais, mas relacionar o que se aprenderia sobre o lar e a escola com o desempenho dos alunos. Este Relatório ficou conhecido pelo caráter progressista da sua equipe, que contribuiu para consolidar uma nova pedagogia centrada no aluno e alicerçada na teoria piagetiana das fases sequenciais do desenvolvimento da criança. (BROOKE; SOARES, 2008).

De acordo com Brooke e Soares (2008, p.19), no Relatório Plowden a argumentação é de que as escolas eram a solução para os problemas das grandes cidades, porém com alunos desprivilegiados. Portanto, as escolas deveriam ser diferentes: melhores e mais caras que as regulares. Essa argumentação em defesa da “desigualdade no tratamento dos desiguais por

meio de serviços educacionais excepcionais” colocou os autores do relatório “como defensores do papel equalizador da escola e à frente de sua época”.

Todavia, ao apresentar os resultados da pesquisa às escolas, o Relatório, mesmo argumentando que era errôneo concluir que a escola seria menos importante que outras variáveis na explicação do desempenho do aluno, acaba mostrando que a escola, de forma comparativa com fatores familiares, tem pouca influência. “Para todos os efeitos, é a família, e não a escola, que faz a diferença” (BROOKE; SOARES, 2008, p. 20).

A partir da segunda metade da década de 1960 percebe-se que a avaliação educacional ganha importância política e social. É inegável a influência que os Estados Unidos exerceram sobre os demais países, no que diz respeito ao uso de tais avaliações, tanto que as primeiras experiências realizadas neste país contribuíram significativamente no atual formato que a avaliação da educação adquiriu em diversos países, inclusive o Brasil.

Conforme se verá adiante, no item “As experiências que antecederam o SAEB”, é nessa mesma década que são desenvolvidas as experiências brasileiras consideradas pioneiras na aplicação da avaliação na aferição do rendimento escolar e de programas e sistemas. No entanto, não é intenção deste trabalho aprofundar nessas experiências de avaliações, o intuito é mostrar as influências que estas tiveram no desenvolvimento de sistemas de avaliação.

O que fica claro é que a avaliação vai então evoluindo da mensuração de rendimento individual dos alunos, por meio de testes escritos, à mensuração dos sistemas de ensino por meio de testes padronizados, sempre se configurando como um mecanismo de conhecimento dos sistemas educacionais para nele intervir, de forma a melhorar a qualidade da educação oferecida.

Segundo Bauer, o que embasou a avaliação de programas e sistemas nas décadas de 1960, 1970 e 1980 foi a lógica de uma racionalidade técnica, influenciada pela reconfiguração da sociedade e da economia no sistema capitalista. A autora afirma que

Tais mudanças tiveram implicações tanto na organização quanto no papel dos Estados-Nação, que viram a necessidade de alterar algumas de suas funções, a fim de viabilizar o crescimento econômico interno e superar crises de Estado que levava ao aumento da desigualdade e à exclusão social (BAUER, 2010, p. 323).

A avaliação em larga escala de programas e políticas educacionais passa, então, a adquirir importância no âmbito das políticas públicas dos governos e em que pesem as

críticas¹⁵, o fato é que ao longo das décadas seguintes (1990 e 2000), conforme estudos de Dias Sobrinho (2003), Afonso (2005) e Fernandes (2009), organizações internacionais como a *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a *Educational Testing Service* (ETS) e os mais diversos países, passaram a utilizá-las com a finalidade de, por meios dos estudos, contribuir para a melhoria da qualidade da educação.

É importante enfatizar que, as avaliações de programas e sistemas desde as experiências realizadas nos Estados Unidos e na Inglaterra, estiveram vinculadas às reconfigurações da economia, do Estado e da sociedade.

3.2 AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÕES EXTERNAS NO BRASIL

Medir a educação utilizando-se de modalidades e instrumentos avaliativos ganhou grande destaque no país nos anos de 1990, mas pesquisas e estudos como o de Viana (1995), Dias Sobrinho (2003), Freitas (2007), Horta Neto (2007) e Gatti (2009), mostram que o forte interesse por utilizar a avaliação do rendimento dos alunos e do desempenho de redes de ensino, como medida e regulação da educação, vem desde a década de 1960, embora já estivesse presente no planejamento educacional a partir das décadas finais de 1930.

Os fatores que impulsionaram o interesse estatal pelas atividades de “medir, avaliar e informar” na educação, segundo Freitas (2007, p. 53), foram os seguintes: a) natureza da expansão da escolarização e da demanda educacional; b) opções político-ideológicas do Estado em distintos momentos; c) o empenho dos agentes estatais (dirigentes, burocratas e tecnocratas) articulados com “especialistas” brasileiros e pesquisadores estrangeiros; d) difusão de teorias de conhecimentos técnicos e referências político-ideológicas mediadas por organizações internacionais e seus “especialistas”, entre estas a prática da avaliação sistêmica; e) estratégias adotadas no enfrentamento da crise econômica e do Estado

Freitas (2007) argumenta ainda que o interesse pela prática da avaliação em larga escala, como estratégia de governo, foi fortalecido no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, com a intensificação dos questionamentos sobre a qualidade, expansão e os

¹⁵ Souza e Lopes (2010) critica esse tipo de avaliação pelo fato delas enfatizarem os resultados (produtos) em detrimento dos processos e por não considerarem os contextos de produção e reprodução dos saberes acadêmicos e os contextos sociais dos alunos. Para Azevedo (2007, p. 10), nas avaliações externas, o conhecimento é reduzido à sua dimensão cognitiva, traduzido em acúmulos quantitativos, mensuráveis; são, portanto, avaliações que “desconsideram os cenários educativos reais, desconectadas das peculiaridades e necessidades específicas vinculadas às diversidades locais e regionais”.

resultados de ensino público, quando no país o tema da perda de qualidade do ensino animava os debates políticos e teóricos.

A discussão sobre a solução para o problema da qualidade do ensino vinculou-se a uma lógica técnica e econômica que, de acordo com Freitas (2007), orientava o planejamento centralizado do desenvolvimento nacional. Para a autora,

A racionalidade prevalecente sob teorias economicistas no decorrer do regime militar, assentada numa lógica marcadamente quantitativa e de valorização técnica, foi decisiva para imprimir rumo à pesquisa e planejamento que impulsionou a introdução da avaliação em larga escala no governo da educação básica. Esta racionalidade “atualizada” no contexto da redemocratização política do país, propiciou que a educação básica viesse a ser orientada [...] pelo renovado projeto de modernização do Estado e da sociedade, agora regidos por uma lógica neoliberal e de integração a nova ordem capitalista globalizada (FREITAS, 2007, p. 54).

O projeto de modernização do Estado e da sociedade, conforme esclarece Freitas (2007), foi amplamente denunciado por apresentar um caráter coercitivo e não-legítimo, no entanto, isso não impediu que o mesmo se configurasse como um projeto hegemônico no país.

As pesquisas, estudos e levantamentos educacionais desenvolvidos pelo INEP; a normatização legal; as experimentações de procedimentos de avaliação em larga escala do rendimento escolar em articulação com instituições nacionais e estrangeiras, no âmbito do convênio MEC/BIRD, e teste piloto de um projeto que tinha como objetivo construir um sistema nacional de avaliação que associava medida e informação educacional, foram as vias e articulações pelas quais se deu a emergência da prática da avaliação em larga escala na regulação da educação básica (FREITAS, 2007).

3.2.1 Experiências que antecederam o SAEB

As décadas de 1960 e 1970, sob o ideário nacional-desenvolvimentista no Brasil, foram marcadas pela preocupação do Estado com a educação como propulsora do progresso técnico, por meio da formação de recursos humanos exigidos pelo modelo de industrialização adotado. Os esforços estavam voltados para a qualificação de trabalhadores para atender as demandas do desenvolvimento econômico (OLIVEIRA, 2001). Vale destacar que após 1964 houve um aumento considerável de postos de trabalho, o que exigia pessoas qualificadas para assumi-los, entretanto isso não se reverteu em oferta da escola.

Algumas pequenas experiências foram realizadas nessas décadas pela Fundação Brasileira para o Desenvolvimento do Ensino de Ciências (FUNBEC) que, ao começar um programa de novos currículos em Física, Matemática, Biologia e Geociência, inicia ao mesmo tempo uma avaliação de seus programas, e pela Fundação Getúlio Vargas que, em meados de 1960, iniciou um programa de avaliação somativa no Rio de Janeiro, desenvolvendo testes baseados no *Iowa Basic Skills*, para avaliar a capacitação de crianças ao término do 1º grau na rede oficial (VIANA, 1995).

Essas experiências, de acordo com Viana (1995), se apresentaram importantes na evolução da avaliação educacional, porém, são ainda incipientes e sem continuidade. Embora se revelassem esforços em proceder conforme orientações metodológicas de fontes norte-americanas, a forma empregada no Brasil era diferente da forma como ocorria nos Estados Unidos.

Segundo Gatti (2009), a primeira iniciativa que pode ser considerada relativamente ampla no Brasil, para verificar a aquisição de conhecimentos e sua relação com diferentes variáveis, tais como sexo, nível socioeconômico, entre outros, foi realizada também pela Fundação Getúlio Vargas, em 1966, no Rio de Janeiro, com a criação do Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas. A equipe deste centro passou a desenvolver e estudar testes educacionais, e elaborou um conjunto de provas objetivas para as últimas séries do ensino médio, nas áreas de Linguagem, Matemática, Ciências Físicas e Naturais e Estudos Sociais, além de também realizar pesquisa com um conjunto de alunos do ensino médio.

No Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas ainda foram desenvolvidos cursos sobre elaboração de provas objetivas, com especialistas estrangeiros, realizando-se também várias publicações sobre temas vinculados à avaliação educacional. De forma simultânea, na Fundação Carlos Chagas também estavam sendo formados especialistas em testes e medidas. Entretanto, os conhecimentos adquiridos não foram aplicados, nesse momento, em avaliações das redes de ensino, foram utilizados apenas em seleções para cursos superiores e cargos públicos (GATTI, 2009).

Conforme Gatti (2009), também na década de 1970 acontece um estudo avaliativo no Brasil e em outros países da América Latina, realizado por iniciativa do ECIEL (Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino americana), sobre determinantes dos níveis de escolaridade e do rendimento escolar obtidos por alunos com características pessoais e socioeconômicas diferentes. Foi aplicado um exame de compreensão de leitura e de Ciências e um questionário sobre situação socioeconômica, atitude com relação ao processo

escolar e aspirações. Ainda nesta década, acontecem alguns estudos para a criação de instrumento de medida que servisse para verificar o rendimento de alunos de 1ª série do ensino fundamental em Leitura, Escrita e Matemática com a realização de amostras para testar o instrumento em todas as regiões do país.

É, porém, nos anos de 1980 que se desenvolve uma experiência que se tornou marco na história da avaliação de políticas e programas, o Projeto de Avaliação do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste Brasileiro - EDURURAL/NE, financiado pelo Banco Mundial e realizado sob coordenação e execução de pesquisadores da Fundação Cearense de Pesquisa da Universidade do Ceará, da Fundação Carlos Chagas em parcerias com as Secretarias de Educação dos Estados (VIANA, 1995; FREITAS, 2007; GATTI, 2009).

Considerada para Freitas (2007) como primeira experiência de aferição do rendimento escolar e do desempenho do sistema, o projeto de avaliação do EDURURAL, segundo Viana (1995), foi realizado por meio de estudo longitudinal (durou 5 anos), para acompanhar, nos anos de 1981, 1983 e 1985, um total de 603 escolas rurais de 60 municípios dos Estados de Ceará, Pernambuco e Piauí, envolvendo 807 professores e aproximadamente 7000 alunos de 2ª e 4ª séries e suas famílias. O estudo, além de coletar e analisar dados quantitativos sobre o rendimento escolar em Português e Matemática, avaliou variáveis qualitativas como condição das escolas, perfil e treinamento dos professores, condições das famílias, entre outras.

Depois da bem sucedida experiência do EDURURAL, em 1987, o ministro da educação, Hugo Napoleão, desejando a criação por meio do INEP de um programa de avaliação externo que subsidiasse as secretarias de educação dos Estados com informações sobre problemas de aprendizagem escolar, firma convênio com as Secretarias de Estado da Educação para o desenvolvimento de estudos avaliativos a partir do Projeto Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública. Esse projeto foi realizado em três fases e avaliou um total de 27.455 alunos de 238 escolas em 69 cidades localizadas nos vários Estados da Federação (VIANA, 1989).

Na 2ª fase, esclarece Viana (1989), o projeto recebeu a apoio do novo Ministro da Educação, Carlos Sant'Anna, que o ampliou para o 2º grau. Assim, paralelamente, foi efetivada, por intermédio da Secretaria de Ensino de 2º grau (SFSG) e com a colaboração do Banco Mundial, a pesquisa Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos da 3ª série do 2º grau subsídios para uma discussão preliminar, envolvendo 2.648 alunos de quatro cidades.

Com a realização desses projetos instalaram-se as bases para a concretização de um sistema de avaliação nacional no país e, no âmbito do EDURURAL, vai sendo delineado, conforme diz Freitas (2007, p. 189), “a força normativa da regulação via *medida-avaliação-informação*”.

Foram essas experiências com estudos avaliativos, principalmente as realizadas nos anos de 1980, continua Freitas (2007, p. 55), que antecederam e foram importantes na materialização do sistema nacional de avaliação, além de contribuírem “para que se vingasse a ideia da necessidade desse sistema e da imprescindibilidade de o Estado dispor de informações estatísticas resultantes de medida e estatísticas educacionais”.

Todas essas experiências de avaliação que o país vivenciou mesmo dentro de um planejamento educacional, foram influenciadas pelo contexto internacional, embora não nos mesmos moldes que ocorriam nos Estados Unidos e Inglaterra, mas com perfil adaptado à realidade do contexto local. Como exemplo que comprova essa assertiva podem ser citados os anos de 1964 a 1984, que mesmo sob regime militar, tiveram muitos civis ocupando posições-chave na administração pública, os quais tinham formação realizada nos Estados Unidos e na Europa (FREITAS, 2002). Uma outra comprovação é que as primeiras experiências de avaliação de rendimentos e de sistemas realizadas no Brasil só tiveram financiamentos do Banco Mundial quando estas se adequaram as suas imposições.

Diante do exposto, Ball (2001), descrevendo as influências globais nas políticas nacionais, afirma:

A criação das políticas nacionais é inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar (BALL, 2001, p. 102).

Dessa forma, será preciso então compreender em que contexto estavam sendo desenvolvidas as políticas de avaliação no Brasil, para assim perceber que estas não estavam isoladas de outras políticas, mas dentro de um programa de reformas que se desenvolvia em termos globais e não apenas no Brasil. É disso que trata o subitem a seguir.

3.2.2 A emergência da criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica nas políticas educacionais de 1990

O contexto da política educacional dos anos de 1990, no Brasil, foi marcado por diversas reformas educacionais que, na lógica da racionalidade do paradigma dos princípios da economia, tiveram como centralidade a gestão, buscando-se por meio da descentralização administrativa, financeira e pedagógica, a ampliação do acesso à educação básica. Essas reformas reestruturaram a educação escolar na sua forma organizacional, na redefinição dos currículos com os Parâmetros Curriculares Nacionais, na implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e do Exame Nacional de Cursos, na gestão e financiamento com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Tais mudanças redefiniram a estrutura da educação básica, consumada nas alterações da legislação educacional brasileira por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96 (OLIVEIRA, 2011).

As reformas objetivaram, segundo Dalila Oliveira (2001, p. 107), o “ajuste necessário entre a oferta de mão-de-obra qualificada e a demanda do mercado de trabalho”, sendo justificadas pela importância então atribuída aos processos escolares formais naquele momento de reestruturação do capitalismo, de emergência de novos padrões de produção.

A garantia da estabilidade que o Plano Real alcançou no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), de acordo com Oliveira (2001), foi a base de sustentação para o empreendimento de muitas reformas no âmbito do Estado que buscava racionalização e modernização. As reformas envolveram as privatizações das empresas estatais e as mudanças nas formas de gestão das políticas públicas, a descentralização da administração pública, maior autonomia às escolas e maior responsabilização dos docentes, seguindo assim uma tendência mundial. Dalila Oliveira (2011, p. 327) destaca que “a descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a grande marca dessas reformas, resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações.

É importante esclarecer que essa tendência mundial a que se refere Dalila Oliveira é a do neoliberalismo, forma de reestruturação capitalista que desde a década de 1980 se propagava com a globalização e que, no Brasil, embora tenha sido acentuada no governo de Fernando Henrique Cardoso, já tinha iniciado no governo de Fernando Collor.

De acordo com Perry Anderson (1996), a partir do trabalho de Friedrich Hayek o neoliberalismo se apresentou na Europa e na América do Norte como uma reação teórica e

política contra o Estado intervencionista do Bem-Estar social. Diante da crise do capitalismo nos anos de 1970, o mundo capitalista pela primeira vez vivencia uma profunda recessão envolvendo baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Essa crise tinha suas raízes, conforme os defensores do neoliberalismo, no poder dos movimentos sindicais que corroíam as bases de acumulação capitalista reivindicando salários e pressionando o Estado para que aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

A solução para a crise era manter o Estado forte a fim de romper com o poder dos sindicatos e controlar o dinheiro, e mínimo em todos os gastos sociais e intervenções econômicas. Isso seria possível restaurando a taxa de desemprego com uma reserva de trabalhadores para quebrar os sindicatos, criando-se uma disciplina orçamentária com a contenção dos gastos com o Bem-Estar e realizando reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos. “A estabilidade monetária seria a meta de qualquer governo” (ANDERSON, 1996, p. 11).

Torres (1996, p. 115), sintetizando as premissas do estado neoliberal, observa que,

Em termos de racionalidade política, os estados neoliberais constituem um amálgama de teorias e grupos de interesses vinculados à economia de oferta (*supply side economics*) e monetaristas, setores culturais neo-conservadores, grupos que se opõem às políticas distributivas de bem estar social e setores preocupados com o déficit fiscal, a cuja superação subordinam toda a política econômica.

Isso implicou numa reestruturação econômica que envolvia redução dos gastos públicos junto à diminuição da participação financeira do estado no fornecimento de serviços sociais como educação, saúde, pensões e aposentadorias, venda de empresas estatais, mecanismos de desregulamentação para evitar a intervenção do Estado no mundo dos negócios. O setor público, era visto como ineficiente, antieconômico e improdutivo e o setor privado (as privatizações) como eficiente, efetivo e produtivo (TORRES, 1996).

Este programa neoliberal se concretizou nos anos de 1980, com as experiências do governo de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Regan, nos Estados Unidos. Posteriormente, com as derrotas políticas da direita, surgiu uma nova direita em quase toda a Europa Ocidental e América do Norte, consolidando a hegemonia do neoliberalismo na região do capitalismo avançado.

Anderson (1996) assinala que ao final daquela década os êxitos da ideologia neoliberal eram visíveis: redução da inflação, aumento das taxas de lucros, derrota do movimento

sindical, aumento da taxa de desemprego e, conseqüentemente, do grau de desigualdade. Entretanto, o aumento das taxas de crescimento não correspondeu à taxa que existia antes dos anos de 1970.

Embora o impacto da vitória neoliberal no leste europeu tenha sido sentido tardiamente em outras partes do globo, e de forma particular, na América Latina, Anderson (1996) destaca que na genealogia a primeira experiência neoliberal sistemática do mundo ocorreu na América Latina, no Chile durante a ditadura de Pinochet, sendo o regime chileno considerado pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea. O Chile começou com os programas envolvendo desregulação, desemprego em massa, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos, quase dez anos antes de Thatcher, na Inglaterra.

Anderson (1996) menciona que outra experiência do novo neoliberalismo na América Latina foi a da Bolívia, em 1985, sob o governo de Jeffrey Sachs, onde a necessidade não era desestruturar o movimento sindical poderoso, mas parar a hiperinflação.

A América Latina, então, na concepção de Anderson (1996), também iniciou a variante neoliberal progressista, que mais tarde foi difundida no sul da Europa, nos anos do euro-socialismo. Dois países serviram de experiências-piloto do novo neoliberalismo, para outros países. Para os países avançados do Ocidente, o Chile, e para o Oriente pós-soviético, a Bolívia. Porém, até o final dos anos de 1980, essas eram experiências isoladas. Na América Latina, a expansão do neoliberalismo se dá a partir de 1988, com o governo Salinas, no México, em seguida em 1989, com Menem, na Argentina, Pérez, na Venezuela, e em 1990 com Fujimori, no Peru.

A reestruturação do capitalismo implicou, na adoção de estratégias traçadas em âmbito internacional, visando minimizar os custos sociais dessa reorganização. Entre essas, está a reorganização das funções e do papel do Estado, tendo como referência a concepção gerencial de gestão advinda do setor privado, a qual “defende, nas suas diretrizes, o controle interno via responsabilização dos trabalhadores no decorrer do processo produtivo, como forma de aumentar a eficiência e a eficácia das empresas”. Para isso, havia a necessidade de amplas reformas do aparato governamental, cuja concepção administrativa era a do modelo burocrático weberiano, vinculado às normas, inflexível e ineficiente (LOPES; CASTRO, 2012, p. 26).

É no bojo dessas reformas administrativas e da redefinição do papel do Estado que, no Brasil, a concepção neoliberal começou a ser difundida ainda no governo de Fernando Collor

de Melo, no ano de 1990, porém só veio a se concretizar em políticas efetivas no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a então reforma do Estado, considerada como um “instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado na economia” (BRASIL, 1995, p. 6), diante da crise fiscal que o país vivenciava, com a redução das taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e alto índice de inflação.

Para essa reforma foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que produziu o Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995. Nele são apresentadas como estratégias de reforma do Estado a privatização, a publicização e a descentralização. De acordo com Pó e Abrúcio (2006), o Plano Diretor da Reforma do Estado declarava como propósitos a alteração das bases do Estado brasileiro, com o objetivo de melhorar seu desempenho e democratizá-lo. Para tanto, seriam repassadas para o setor privado, e reguladas pelo Estado, as atividades que não fossem consideradas essenciais, ao mesmo tempo em que se implantaria a "administração pública gerencial". Abordar-se-ão mais à frente alguns aspectos dessa reforma, especificamente os relacionados ao campo educacional.

3.2.3 Neoliberalismo e a mudança no papel do Estado: de Estado-provedor ao Estado-regulador e avaliador

Almerindo Janela Afonso (2005) argumenta que o renascimento do neoliberalismo e do neoconservadorismo nos países centrais, países caracterizados pela emergência das políticas da chamada *nova direita*, teve implicações na reformulação das políticas educativas e avaliativas, e que dois vetores foram essenciais nessas mudanças: a redefinição do papel do Estado e a revalorização da ideologia do mercado.

Afonso (2005) observa que a versão liberal adotada pela *nova direita* é uma versão “liberal bastante mitigada”, visto que o mercado ressurgiu como um sistema promovido e controlado, em grande parte, pelo Estado, ou seja, uma economia regulada pelo governo e não como mercado livre e completamente fora do âmbito do Estado, como é adotado na versão liberal radical. Se por um lado com a privatização e liberalização da economia o mercado teve uma notória expansão, por outro o Estado-providência, apesar da crise fiscal e dos ataques neoliberais, resistiu e isto constituiu importante obstáculo a maior expansão do mercado.

Ainda para o autor citado, as contradições da fórmula política que exige um Estado limitado em suas funções, mas forte no poder de intervenção, produziu um desequilíbrio a favor do Estado e em prejuízo do livre-mercado. Afonso (2005, p. 114), referendando-se em Peters (1994), ressalta que esse fato criou o “paradoxo do Estado neoliberal”, que significa que o neoliberalismo, embora seja considerado uma doutrina que prega o Estado auto-limitador, não tem diminuído o poder do Estado, ao contrário se tornou mais “poderoso sob as políticas neoliberais de mercado”.

O que ocorreu, na realidade, mais do que o confinamento do Estado e a expansão do mercado, foi “em muitos casos, a interpenetração desses elementos, com arranjos específicos consoantes às conjunturas nacionais, os quais resultaram numa configuração particular, se comparada com outros períodos históricos da evolução do capitalismo”. Isso se configura em um dos aspectos distintivos das políticas de convergência neoliberal e neoconservadora, constituindo-se, também, um dos principais vetores da redefinição do papel do Estado. (AFONSO, 2005, p. 115).

É, segundo Afonso (2005), a combinação da regulação do Estado e de elementos do mercado no domínio público que justifica o fato dos governos terem aumentado o controle sobre as escolas, introduzindo currículos e exames nacionais e criando mecanismos de publicitação dos resultados escolares. Não se pode deixar de destacar aqui que essa combinação está relacionada com as lutas estabelecidas nas relações do campo político com o campo educacional.

Um exemplo dessa combinação é o caso do Brasil, cuja reforma do Estado deve ser entendida, conforme consta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado elaborado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado, “dentro do contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12). O Estado, assim, reduz o papel de executor e prestador direto de serviços, porém mantêm-se no papel de regulador e provedor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, continuando a subsidiá-los.

A Reforma do Estado brasileiro em 1995 teve como seu formulador o então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira. Seu foco central era uma administração pública gerencial com ênfase na qualidade e produtividade do serviço público e na profissionalização do servidor. A referida reforma estava baseada nos seguintes princípios:

ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem as condições para o enfrentamento da competição internacional; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e reforma do *aparelho do Estado*¹⁶, com vistas a aumentar sua “governança” (BRASIL, 1995).

A reforma se alinhava em vários aspectos às políticas neoliberais que vinham se expandindo também na América Latina, porém numa versão denominada por Afonso (2005) de “liberal mitigada”, já explicitada anteriormente.

Assim, a capacidade de o Estado governar é reforçada por meio da transição da administração pública burocrática, considerada rígida e ineficiente, voltada para si própria, para uma administração pública gerencial flexível e eficiente, destinada a atender o cidadão. Porém, é preciso esclarecer que a administração gerencial não substituiu a burocrática em todos os setores do Estado, há diferenciação conforme o setor a ser administrado.

O Estado moderno brasileiro é composto por quatro setores, sendo o *núcleo estratégico* o governo em seu sentido amplo, onde se definem leis e políticas públicas; em seguida estão *as atividades exclusivas*, aquelas que envolvem o poder do Estado na regulação, fiscalização e fomentação: forças armadas, polícia, agência de arrecadação de impostos, agência reguladoras, agências de fomento e controle dos serviços sociais e da pesquisa científica e a agência de seguridade social básica; *os serviços não-exclusivos*, aqueles que o Estado provê por se tratarem de direitos humanos fundamentais: saúde, educação, cultura e pesquisa científica, porém não envolve o poder do Estado, podendo então ser oferecido pelo setor privado e pelo setor público não-estatal; e por fim vem *a produção de bens e serviços* para o mercado, formado pelas empresas estatais (BRASIL, 1995).

Nesses setores a gestão administrativa, conforme já mencionado, ocorre de maneira diferenciada, no setor do núcleo estratégico as formas burocrática e gerencial prevalecem, já nos demais setores o que importa é eficiência, quer dizer, o atendimento com “qualidade” a milhões de cidadãos com baixo custo, prevalecendo a administração gerencial.

Nessa perspectiva processos como privatizações, publicização e descentralização se tornaram a tônica das políticas públicas brasileiras nos anos de governo de FHC (1995-2002),

¹⁶ Entendido aqui no sentido empregado no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como “a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios) (BRASIL, 1995, p. 12).

e à avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente, características da administração pública burocrática, são acrescentados os “princípios de orientação” que são o controle por meios de resultados e a competição administrada, para o cidadão que agora passa a ser tratado como cliente (BRASIL, 1995).

No campo da educação as reformas realizadas foram, de acordo com Dalila Oliveira (2011), na contramão de muitos direitos e garantias já conquistados na Constituição de 1988. Um exemplo disso é a Emenda de nº 14 de 1996 que só focalizou o ensino Fundamental, quando a CF já tinha ampliado o direito à educação a todos os cidadãos brasileiros do nascimento à conclusão do ensino médio. Além disso, tendo como foco a gestão, “buscaram por meio da descentralização administrativa, financeira e pedagógica promover a ampliação do acesso à educação básica no país a partir de uma lógica racional, que tinha como paradigma os princípios da economia privada” (OLIVEIRA, 2011, p. 326).

Em sintonia com as premissas neoliberais, no mesmo ano da reforma, o Estado regulador introduz na educação mecanismos de controle pela avaliação externa, consolidando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Dois anos após, pelo controle de conteúdos, quando lança os Parâmetros Curriculares Nacionais, confirmando o que Afonso (2005) observa sobre a instituição de currículos e exames nacionais nos países que adotaram tais políticas. Assim, além de regulador o Estado se configura também como avaliador.

Afonso (2005) expõe que, a partir da década de 1980, o interesse dos governos neoliberais e neoconservadores pela avaliação passou a ser traduzido pela expressão “Estado-avaliador”, significando em seu sentido amplo, “[...] que o Estado vem adotando um *ethos* competitivo, *neodarwinista*, passando a admitir a lógica do mercado através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos *resultados* ou *produtos* dos sistemas educativos” (AFONSO, 2005, p. 49).

A existência de um *ethos* competitivo neodarwinista da lógica do mercado nas políticas públicas também é identificada por Bourdieu (1998, p. 58), o qual critica o neoliberalismo por querer acabar com as conquistas sociais, de forma específica direito do trabalho e previdência social, pelas quais homens e mulheres lutaram e conquistaram. O autor argumenta que “a força da ideologia neoliberal se apoia numa espécie de neodarwinismo social: são os melhores e mais brilhantes que triunfam”, fazendo uma referência ao termo darwinismo que é empregado por Becker, prêmio Nobel de economia, como fundamento da aptidão para o cálculo racional que ele atribui aos agentes econômicos. Por trás dessa visão mundial dos dominantes reside uma “filosofia da competência, são os mais competentes que

governam e que têm trabalho, o que implica que os que não têm trabalho não são competentes”.

Afonso (2005) ainda argumenta que, de acordo com G. Walford (1990), a ideologia da privatização, ao valorizar o capitalismo de livre-mercado, impulsionou mudanças fundamentais no papel do Estado, tanto a nível local, como a nível nacional. Como exemplo cita a diminuição das despesas públicas que exigiram, além da adoção de uma cultura gestonária (ou gerencialista) no setor público, a criação de mecanismos de controle e responsabilização. Afonso (2005) assinala que “a avaliação aparece assim como um pré-requisito para que seja possível a implementação desses mecanismos”, e a crença, em indicadores mensuráveis, passa a ser exemplo das mudanças neoliberais e neoconservadoras, tornando evidente que mudanças nas políticas governamentais em determinadas conjunturas, podem resultar em mudanças nas práticas avaliativas.

Com o mesmo posicionamento de Afonso (2005) Freitas (2007) afirma que, no Brasil, a regulação educacional revelou um Estado-educador, cujo empenho se voltou para a

[...] difusão de determinados conhecimentos, valores e visões de mundo, signos e símbolos da cultura hegemônica, tendo sido ela condicionada por uma “agenda globalmente estruturada para a educação”. Isso se deu especialmente por meio de fixação de parâmetros e diretrizes curriculares nacionais, de certo controle editorial, de um “novo” modelo de gestão e de mecanismos e práticas de controle e de avaliação. Essa regulação [...] promoveu um *ethos* competitivo, uma racionalidade instrumental mercantil e uma nova representação sobre o papel do Estado, ou seja, apresentou algumas características próprias do Estado-avaliador (FREITAS, 2007, p. 147).

Nessa regulação Freitas (2007, p. 148) destaca três papéis do Estado: o de difusor, o de indutor-mobilizador e o de criador de ambiência propícia. No papel de difusor generalizou um discurso sobre a educação necessária “na difusão dos marcos ideológicos, das pautas, dos modelos, dos princípios e diretrizes estabelecidos em âmbito mundial e regional”. Foi por essa via que, no Brasil, ganharam visibilidade temas como: inclusão, diversidade cultural e étnica, infância, ambiente, juventude, entre outros. Adentrou também “[...] em importantes vias do processo de regulação dos sistemas de educação básica, repercutindo na esfera da legislação, planejamento, do currículo e do material didático.”

A atuação do Estado no âmbito federativo foi no papel de indutor e mobilizador de agentes e de processos pedagógicos, por meio de acordos, pactos, apoio técnico, promoção de fóruns e ativação de entidades que congregam os dirigentes educacionais estaduais e municipais, induzindo unidades federadas a adotarem e executarem determinadas políticas e

estratégias, através do planejamento estratégico e do co-financiamento ou da exigência de contrapartida na adesão e execução de programas. Induziu as administrações subnacionais a darem atenção aos parâmetros sinalizadores de resultados esperados, expresso em metas fixadas no planejamento nacional, em programas/projetos específicos e por meio da metodologia “medida-avaliação-informação” (FREITAS, 2007, p. 148).

Ainda no papel de indutor-mobilizador, no âmbito da sociedade civil, o Estado procurou mobilizar indivíduos, grupos, setores sociais e a população em geral em torno de problemáticas educacionais, valendo-se de parcerias e alianças com agentes e agências de pressão, de persuasão e socialização políticas, organizações não-governamentais e voluntariado.

A emergência das políticas neoliberais e neoconservadoras deu novo impulso aos mecanismos de responsabilização (*accountability*), em virtude da convergência de valores entre alguns modelos de prestação de contas e os pressuposto das políticas, “nomeadamente entre o direito de escolha da educação [...] por parte dos pais, redefinidos como *consumidores* e a sua relação com a divulgação e escrutínio público dos resultados (ou produtos) da educação escolar”, necessários para a fundamentar as escolhas dos pais (AFONSO, 2005, p. 44).

É por isso, tal como observa Afonso (2005), que a avaliação dos sistemas educacionais surge associada à ideia de responsabilização pelos resultados dos alunos obtidos por meio de testes standardizados. Isto porque a avaliação entre seus diversos objetivos e funções, pode segundo Afonso (2010, p. 153), ser utilizada como condição para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e responsabilização. Quer dizer, “a prestação de contas como ato de justificação e explicação do que é feito, como é feito e porque é feito, implica que se desenvolva algum tipo de avaliação ou de autoavaliação”.

Na lógica do mercado esse modelo de responsabilização tem como um de seus pressupostos ideológicos o *individualismo possessivo*, ou seja, “os indivíduos são proprietários não só dos seus bens materiais, mas também das suas próprias capacidades”. Nessa perspectiva, “a função da escola é proporcionar as oportunidades para que cada indivíduo desenvolva suas capacidades inatas e contribua, com seu esforço, para o aperfeiçoamento da sociedade” (AFONSO, 2005, p. 45).

Afonso (2005) assinala que J. W. Guthrie, em seus estudos sobre a globalização da educação e o impacto da economia mundial na redefinição das políticas educativas, cita a utilização de testes standardizados, a dependência dos governos em relação a obtenção e

análise de dados de desempenho das escolas, os esforços para vincular educação escolar às necessidades da indústria e as expectativas em relação à avaliação educacional como os resultados previsíveis do processo de globalização.

3.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Dentro de um planejamento educacional que já vinha sendo desenvolvido no país, mas também sob a influência do contexto das políticas neoliberais e por imposição dos organismos internacionais que tinham acordos firmados com as políticas educacionais instauradas no país na década de 1990, o Estado brasileiro cria o seu primeiro sistema de avaliação.

A implantação do SAEB, no ano de 1990, quando aconteceu o seu primeiro ciclo, está relacionada com demandas do Banco Mundial, o qual exerceu forte papel indutor da política de avaliação desde o primeiro ciclo, entretanto, os ciclos de 1990 e de 1993, respectivamente primeiro e segundo ciclos, não tiveram financiamentos do Banco Mundial. Os ciclos de 1995 e 1997 é que foram financiados com verba de empréstimos do Banco Mundial (BONAMINO; FRANCO, 1999).

Bonamino e Franco (1999), usando como fundamento o documento “Políticas públicas de qualidade educacional: sistema de monitoramento e avaliação” da Comissão Especial que havia sido designada para encaminhar uma portaria ministerial para o estabelecimento do sistema de avaliação, esclarecem que a falta de financiamentos nos ciclos anteriores (1990 e 1993) foi decorrente de divergências que aconteciam entre os técnicos do Banco Mundial e os técnicos do MEC.

Os autores mencionam que enquanto os técnicos do MEC defendiam um modelo organizacional descentralizado, mas com um núcleo diretivo e técnico estruturado no Ministério e nas secretarias que supervisionaria o desenvolvimento do sistema e asseguraria a integração avaliação-formulação de políticas públicas, os técnicos do Banco Mundial, baseando-se em alguns estudos feitos na América Latina, propunham uma organização em que o Ministério apenas definiria o alcance dos objetivos gerais de avaliação, ficando a execução de todas as atividades do programa reservadas por meio de licitações às organizações não-governamentais.

Segundo Bonamino e Franco (1999), conforme o documento, chegou-se a um termo conciliatório, embora considerado arriscado. Um dos projetos do subcomponente nacional dedicado à avaliação educacional deveria apoiar o desenvolvimento do SAEB, sob a condição

de que atendesse alguns critérios de avaliação de desempenho do projeto, estabelecidos por um comitê de especialistas. Os demais projetos seguiriam o molde licitatório, como o de desenvolvimento de centros de excelência em avaliação e o desenvolvimento de recursos humanos.

Deste documento originou-se a portaria nº 1.795 do MEC, que formalizou a criação do SAEB em 27 de dezembro de 1994, propondo uma estrutura de funcionamento do sistema em consonância com o texto da Comissão Especial. No entanto, com a mudança de governo em 1995 e a saída do então Ministro da Educação, Murilo de Avelar Hingel, a política de institucionalização e operacionalização do SAEB foi desenvolvida de forma muito diferente do proposto. Com a reestruturação do INEP, o SAEB de 1995 se desenvolve por meio da terceirização dos diversos serviços que ficaram sob responsabilidade da fundação CESGRANRIO e Carlos Chagas, viabilizando, assim, decisões que estavam alinhadas com a visão dos técnicos do banco Mundial (BONAMINO; FRANCO, 1999).

O que esses embates revelam é que as ações políticas para a institucionalização da avaliação educacional são frutos de disputas políticas. Como diz Bourdieu (2011, p. 50), os indivíduos agem como estivessem num “campo de luta, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo, assim, para a conservação ou a transformação de sua estrutura”, onde os resultados das lutas não são totalmente independentes de fatores externos.

Na disputa no campo da política da avaliação nacional, naquele momento, vence o poder simbólico do Banco Mundial que consegue fazer valer suas proposições impondo “seus princípios legítimos de visão e de divisão do mundo social” (BOURDIEU, 2011, p. 83). Não se pode esquecer que “a política é o lugar por excelência da eficácia simbólica” (BOURDIEU, 2011, p. 156) e que o poder é essa “probabilidade de uma pessoa ou várias impor, numa ação social, a vontade própria, mesmo contra a oposição de outros participantes desta” (WEBER, 2000c, p. 175).

Para Weber (2004), numa ação social, a dominação, uma forma especial de poder, se apresenta como um de seus elementos mais importantes, embora nem toda ação social apresente uma estrutura que implique dominação. Na maioria de suas formas a dominação desempenha um papel considerável, mesmo naquelas em que não se supõe isto à primeira vista.

Isto significa que nem toda posição de poder econômico se manifesta por dominação e, embora nem toda dominação (no sentido empregado por Weber) sirva para fundação e

conservação de meios de coação econômica, na sua maioria as formas de dominação e o modo como “os meios econômicos são empregados para conservar a dominação influencia decisivamente, o caráter da estrutura de dominação”. Todavia, é importante destacar que a grande maioria das comunidades econômicas mais importantes e modernas apresenta uma estrutura que implica dominação (WEBER, 2004, p. 188).

A implementação do SAEB, da forma proposta pelo Banco Mundial e não conforme propunham os técnicos do MEC, revela que a disputa foi vencida em prol do jogo de interesses da política econômica dos dominantes na luta, mas, como tantas outras, a partir de acordo conciliatório. É por isso que Ball (2001) afirma que a maior parte das políticas são produtos de acordos, elas são moldadas por processos de influências, produção e disseminação de textos.

Aqui presente, portanto, o que Weber (2004) denomina de “a dominação monopolizadora no mercado”, um poder efetivo que resulta da troca no mercado, regulada por compromissos de interesses, que em toda parte é baseada no livre jogo destes interesses. Como o próprio Weber (2004, p. 189) afirma, “os grandes bancos de crédito, em virtude de sua posição monopolizadora no mercado de capital, costumam exercer influência *dominadora*”.

3.3.1 Caracterizando o SAEB e a Prova Brasil

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) se consolidou em 1995, sendo reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, que em seu art. 9º determina que é competência da União “assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino”.

Caracterizado como avaliação de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, desde o ano de 2005, conforme a Portaria Ministerial nº 931 de 21 de março de 2005, é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), permanecendo sob denominação SAEB, cujo objetivo é avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira, visando subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas educacionais; e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, conhecida como Prova Brasil (ANRESC), com os seguintes objetivos: avaliar a qualidade do

ensino ministrado em cada unidade escolar; contribuir para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados a controles sociais de seus resultados; concorrendo ainda para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão de ensino público em consonância com as metas e diretrizes da educação nacional (BRASIL, INEP, 2005).

O SAEB se caracteriza como exame por amostragem, aplicado a cada dois anos, avaliando 5º e 9º anos do ensino fundamental e também a 3ª série do ensino médio das escolas públicas e privadas. Por ser realizado por amostragem, fornece resultados para o Brasil, regiões e Unidades da Federação.

A Prova Brasil também é aplicada a cada dois anos, porém não é realizada por amostragem, pois avalia todas as turmas de 5º e 9º anos de ensino fundamental com mais de 20 alunos das escolas públicas urbanas e rurais, fornecendo, assim, as médias de desempenho para o Brasil, regiões, unidades de Federação, para cada município e escolas participantes.

A Prova Brasil e o SAEB avaliam, pela aplicação de testes padronizados, competências e habilidades nas áreas de Língua Portuguesa, com ênfase na leitura, e Matemática, com destaque na resolução de problemas. As avaliações são elaboradas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais, nos PCNS, consultas a professores das disciplinas avaliadas e exame de livros didáticos mais utilizados. O INEP utiliza nessa elaboração,

[...] uma teoria estatística chamada de Teoria de Resposta ao Item (TRI), por meio dela é possível elaborar provas que permitam medir uma variável não observável ou não diretamente mensurável, nesse caso, as habilidades dos alunos. Dessa forma, é possível conhecer o que os alunos sabem e são capazes de fazer em termos de habilidades. O desempenho dos alunos dependerá dos itens que eles respondem, levando em consideração a dificuldade de cada item, dentre outras características (INEP, 2011, p. 14).

Desde 2007 é feito um recorte amostral das escolas que participam da Prova Brasil, para construção dos resultados do SAEB, assim todos os alunos do SAEB e Prova Brasil fazem uma única prova. Além de avaliar o desempenho dos alunos pelos testes padronizados, por meio de questionários socioeconômicos aplicados aos alunos, professores e diretores, faz-se um levantamento de dados sobre o contexto dos alunos e da escola, considerando fatores como: nível socioeconômico, capital social e capital cultural dos alunos; e formação

profissional, práticas pedagógicas, nível socioeconômico e cultural, estilos de liderança e formas de gestão dos professores e diretores.

São coletadas também informações sobre o clima acadêmico da escola, clima disciplinar, recursos pedagógicos disponíveis, infraestrutura e recursos humanos, com o preenchimento de um formulário pelo aplicador dos testes. De acordo com o INEP, o objetivo é o estudo dos fatores associados ao desempenho dos alunos.

O SAEB, no entanto, não é capaz de medir todos os aspectos contidos no desempenho do aluno, porém “o desempenho do aluno, em termos de aprendizagem de conteúdos e de aquisição de habilidades e competências, é passível de medição” (PESTANA, 1998, p. 67). Com base nesses dados, há a possibilidade de lançarem-se sugestões para a melhoria do funcionamento das escolas. Além disso, com a análise dos resultados do desempenho dos alunos verifica-se o desempenho dos sistemas de ensino, fornecendo informações que podem contribuir para a elaboração e implementação de políticas, programas e projetos de melhoria da qualidade desses sistemas, tanto a nível da União como dos Estados, municípios e escolas.

Vidal e Vieira (2011) consideram positiva a experiência do SAEB antes da Prova Brasil, por revelar os sérios problemas da qualidade da educação, entretanto, o processo de publicização dos resultados não tinha nenhum impacto nas redes de ensino e nas escolas, pois estas não se reconheciam nos resultados. A reformulação do SAEB, com a inclusão da aplicação da Prova Brasil, possibilitou então a discriminação dos resultados por escola e fez com que se pudesse dispor de um conjunto de informações a partir de padrões definidos pela metodologia do SAEB. As consequências são claramente observáveis nos programas e projetos criados pelo MEC a partir desses resultados alcançados pelas escolas e redes de ensino.

É nesse sentido, então, que a reestruturação do SAEB, em 2005, permitiu o início da implantação de uma política de *accountability* educacional no Brasil, responsabilização associada a prestação de contas, pois para se implantar esse sistema são necessários quatro elementos, a saber: informações, padrões, autoridade e consequências. Este último elemento é o “mais importante e complexo do sistema, uma vez que o objetivo principal é melhorar a educação e não impor castigo” (VIDAL; VIEIRA, 2011, p. 425).

Nessa perspectiva, concorda-se com Zampari (2009, p. 71) que não se pode desacreditar dos resultados de proficiência obtidos nos testes padronizados de aplicação em larga escala, pois, em última instância, “é a medida do produto da ação educativa”, contudo deve-se considerar o alcance limitado de tais aferições.

São as médias obtidas pelos alunos nessas avaliações que, juntamente com as taxas de aprovação obtidas do censo escolar, compõem os cálculos do Índice de Desenvolvimento da educação básica o IDEB.

3.3.2 Caracterizando o Censo Escolar

Produzir dados estatísticos da educação como forma de diagnosticar a realidade da educação no país, de forma a fornecer elementos confiáveis para a condução de políticas na área educacional é um dos objetivos do INEP. Para gerar esses dados são realizados levantamentos estatísticos e avaliativos, o Censo Escolar é um deles.

O Censo Escolar é de âmbito nacional e consiste no principal instrumento de levantamento de dados estatístico-educacionais do país, sendo realizado anualmente para coletar informações dos diferentes níveis e modalidades da Educação Básica: ensino regular (educação Infantil, ensino fundamental e médio), educação especial e educação de jovens e adultos (EJA), com o objetivo de subsidiar a elaboração de análise, diagnósticos, planejamento do sistema educacional do país e a definição e monitoramento das políticas públicas que promovam um ensino de qualidade para todos os brasileiros (<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>).

Esse levantamento é feito em articulação com as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país, coletando dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar, por meio do Educacenso, uma ferramenta que permite, pela internet, a obtenção de dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola das redes públicas e privadas do país.

De acordo com o INEP, com as informações obtidas, tem sido possível traçar um panorama nacional da educação básica que serve de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação, incluindo transferência de recursos públicos.

A exemplo disso, pode ser citado a distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cuja distribuição de investimentos nas escalas federal, estadual e municipal é feita conforme o número de alunos matriculados na Educação Básica, tendo como base os diagnósticos do censo escolar. Isto significa que há uma forte vinculação entre o sistema nacional de informações e a formulação e implementação de políticas educacionais. Castro

(2000) argumenta que isso se deve ao fato do INEP ter alcançado eficiência e credibilidade na organização das informações e estatísticas da educação, proporcionando, assim, a sua ampla utilização pelos formuladores e executores das políticas.

Além de sua utilização pelas várias instâncias do governo, o Censo Escolar é ferramenta para que os diversos agentes educacionais e a sociedade conheçam a situação da educação do país, estados, municípios e escolas e acompanhem a efetividade das políticas públicas. Destaca-se, ainda, que os resultados obtidos no Censo escolar sobre aprovação, reprovação e abandono dos alunos do ensino fundamental e ensino médio, são também utilizados para o cálculo do índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o indicador da qualidade da educação.

As estatísticas se revelam assim, como diz Alain Desrosières (2004, p. 32), “un componente importante de ese lenguaje necesario para el decir y hacer de las sociedades y es particularmente célebre por su factualidad, objetividad y capacidad para suministrar referencias puntos de apoyo”. Essa reputação particular que caracteriza a estatística dentre os modos de conhecimento, se constituiu na confiança da interação entre duas formas de autoridade totalmente diferentes: a da ciência e a do Estado.

No Brasil, não há como negar que as estatísticas têm servido como referência constante para a definição de políticas educacionais e como prática estratégica da arte de governar. É preciso lembrar que “as estatísticas participam da lógica sedutora da ciência numa idade de racionalidade e razão” (POPKEWITZ; LINDBLAD, 2001, p. 114).

3.4 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E O IDEB COMO INDICADOR DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O Plano de Desenvolvimento da Educação foi lançado em 24 de abril de 2007, durante o segundo mandato do governo Lula, buscando de acordo com o MEC, superar o processo de fragmentação de gestão que havia se instaurado no final do governo de FHC e permanecera no primeiro mandato de Lula. Havia uma grande quantidade de programas sociais e educativos para atender públicos focalizados, revelando uma disseminação de políticas temporárias que se afirmavam como políticas de governo¹⁷ e não de Estado. A organização da

¹⁷ Dalila Oliveira (2011, p. 329) define políticas de governo como “aquelas que o executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando atender às demandas da agenda política interna” e políticas de Estado como “aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplas da sociedade”.

educação nacional se encontrava contrária ao que se considera um sistema, quer dizer, “fragmentada, segmentada, flexível e dispersa, o que não contribui para estabelecer bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federativos e menos ainda entre indivíduos na sociedade” (OLIVEIRA, 2011, p. 327). Um exemplo que pode ser citado aqui dessa fragmentação é a atenção que foi dada ao ensino fundamental com o FUNDEF, em detrimento da educação infantil e ensino médio.

O MEC, no livro “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, ao apresentar o PDE como um plano executivo, cuja razão de ser está na necessidade de enfrentar a desigualdade de oportunidades educacionais, se posiciona afirmando que a forma fragmentada como a educação estava organizada criou cinco falsas oposições: 1) entre a educação básica e a educação superior; 2) se estabeleceu na educação básica, formada pela educação infantil e os ensinos fundamental e médio; 3) entre o ensino médio e a educação profissional; 4) alfabetização dissociada da educação de jovens e adultos; 5) entre educação regular e educação especial. O PDE, a partir de uma visão sistêmica da educação, busca a superação para essas oposições (BRASIL/MEC, 2007).

Consubstanciado numa concepção de visão sistêmica da educação, o PDE propõe que a educação, como processo de socialização e de individuação voltada à autonomia, não pode ser segmentada conforme conveniências administrativas ou fiscais, mas tem de ser tratada com unidade, da creche à pós-graduação. O ciclo educacional deve ser compreendido não somente de maneira integral, mas numa perspectiva de promoção de articulação entre as políticas orientadas a cada nível. Para isso, é substancial a adoção de um regime em colaboração.

Conforme o Art. 211 da Constituição Federal do Brasil de 1988, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino”. Cabendo à União prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir o desenvolvimento de seus sistemas de ensino. O regime colaborativo está, portanto, estabelecido como um princípio de organização da educação do país. Este mesmo princípio está presente no Art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 que estabelece:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

O PDE é constituído de um conjunto de programas organizados em torno de quatro eixos: educação básica; educação superior; educação profissional e tecnológica; alfabetização, educação continuada e diversidade. Tais programas abrangem, as políticas de formação de professores, com a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) e a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior (CAPES); a instituição do Piso Salarial Nacional para os profissionais da educação; o financiamento por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Salário-Educação; a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); o Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI) (BRASIL/MEC, 2007).

Com o PDE são realizadas mudanças na avaliação da educação básica. O SAEB estabelece nexos entre avaliação, financiamento e gestão, fazendo surgir o conceito de responsabilização no sistema educacional brasileiro.

Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República (BRASIL/MEC, 2007).

É necessário ressaltar que essa nova configuração do SAEB, deve ser entendida considerando-se a instituição do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Trata-se sobre isso no próximo item.

3.4.1 O PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e o IDEB

Para a efetivação do PDE, lançou-se, simultaneamente, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, o qual é composto de 28 metas pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimentos dos alunos. O mesmo objetiva a articulação das ações dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em regime de colaboração, envolvendo ainda a participação das famílias e da comunidade em prol da mobilização pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL/MEC, 2007).

Para Dalila Oliveira (2011, p. 328), com o regime de colaboração, o MEC buscou “uma orientação comum que propiciasse a integração da educação nacional, apesar dos aberrantes desequilíbrios regionais que conhecemos”, e com isso também “resgatar o

protagonismo exercido pelo governo federal em épocas passadas, apesar das contradições que revelam possibilidades e limites entre o nacional e o federal”.

O Decreto de nº 6094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas, em seu capítulo II estabelece o IDEB como critério para verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão a este compromisso. O termo deve ser assinado por cada ente federativo como adesão voluntária ao cumprimento das metas, o que implica cada ente assumir a responsabilidade de promoção da melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência.

Por meio da assinatura desse pacto e análises dos indicadores do IDEB, o MEC oferece apoio técnico e financeiro aos municípios cujos índices de qualidade são considerados insuficientes. Além de aderirem ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cabe também aos municípios elaborarem o seu Plano de Ações Articuladas (PAR).

No entanto, é importante destacar que uma adesão voluntária onde o apoio técnico e a liberação de recursos financeiros federais estão vinculados à assinatura do termo não é considerada voluntária, na verdade é imposta aos municípios, Distrito Federal e Estados que, para melhorarem os seus sistemas de ensino, necessitam destes recursos. Tanto que em 2008, de acordo com o MEC, todos os 5.563 municípios do país já tinham aderido ao plano.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é, então, um dos eixos do PDE para avaliar a qualidade da educação dos sistemas educacionais de ensino do Brasil e tem se apresentado hoje como um parâmetro norteador das políticas públicas educacionais dos municípios brasileiros, mobilizando sistemas de ensino e escolas em torno de sua melhoria, além de servir de base para a transferência de recursos da União.

O PDE está pautado em seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização. O IDEB, por sua vez, atua como fonte de informação para as ações de dois desses pilares, o da responsabilização - explicitado no PDE como *accountability*, e o da mobilização social (BRASIL/MEC, 2007).

A criação desse indicador, de acordo com Vidal e Vieira (2011, p. 426), representa uma mudança de paradigma, visto que nossa tradição em desenvolvimento de indicadores educacionais para uso em política educacional é mínima, quando muito, localizada em alguns setores. Assim, o objetivo da criação do IDEB foi “construir um padrão cujas variáveis pudessem ser desagregadas por sistemas de ensino e escolas, possibilitando que o processo de

descentralização da educação adotado passasse a dispor de mecanismos de monitoramento e avaliação consistentes”.

3.4.2 Compreendendo o indicador

De acordo com Fernandes (2007), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador educacional que relaciona de forma positiva as informações sobre o rendimento escolar e o desempenho em exames padronizados. Assim, o SAEB e a Prova Brasil, constituem, hoje, sua base de definição.

O cálculo do IDEB advém da combinação desses dois indicadores de desempenho educacional, usados para monitorar o sistema de ensino no país: os indicadores de fluxo¹⁸ escolar (aprovação, repetência e abandono), obtidos pelos dados do Censo Escolar, realizado anualmente, e o desempenho da aprendizagem, expresso nas avaliações do INEP, SAEB (para as unidades de federação e para o país) e a Prova Brasil (para os municípios e as escolas).

Segundo Soares (2011), agregar em um único indicador as medidas dos resultados de aprendizado e rendimento, é a característica mais apreciada e positiva do IDEB. Contudo, é preciso considerar que a concepção do IDEB permite a exclusão educacional por meio de formas diferentes. Uma forma é que o indicador de rendimento considera apenas os alunos presentes no dia da aplicação da Prova Brasil, isso pode levar a escola a impedir os alunos mais fracos de fazer o exame, para aumentar o seu indicador de desempenho. Porém, é possível identificar se a escola está usando essa estratégia comparando-se o número de alunos matriculados no censo escolar com os que fizeram o exame. Soares (2011) esclarece que esses dados existem só não são divulgados rotineiramente.

Um outra forma de exclusão mencionada por Soares (2011, p. 14), é provocada pela definição do indicador de desempenho como uma média dos desempenhos de alunos. “A média de um conjunto de valores é muito influenciada pelos seus valores extremos”, assim, o uso da média indica que o melhor desempenho de uns poucos alunos compensa o pior desempenho de outros. A escola pode então, concentrar esforços apenas nos alunos que têm mais facilidade de melhorar o seu desempenho, que geralmente são aqueles que precisam de menos ajuda.

Na visão do MEC/INEP, o sistema educacional ideal é aquele em que todos (crianças e adolescentes) têm acesso à escola, não perdendo tempo com repetências, não se evadindo da

¹⁸Também sinônimo de rendimento escolar.

escola e no final das etapas de ensino aprendem. Por isso, a reprovação sistemática que faz o aluno abandonar a escola não é desejável, mesmo que os que concluem as etapas atinjam bons resultados nos exames padronizados. Da mesma forma, também não interessa um sistema de ensino em que todos os alunos concluem o ensino médio no tempo certo, porém aprendem pouco (FERNANDES, 2007).

Conforme explicações de Reynaldo Fernandes (2007, p. 1), o então presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais na época de criação do IDEB, essa combinação de rendimento escolar e desempenho da aprendizagem, expressa em valores de 0 a 10 mostra a situação dos sistemas de ensino, em âmbito nacional, nas unidades da Federação e município, sendo calculada por meio da seguinte fórmula:

$\text{IDEB}_{ji} = N_{ji} \cdot P_{ji}$ <p> $0 \leq N_{ji} \leq 10$ $0 \leq P_{ji} \leq 1$ $0 \leq \text{IDEB}_{ji} \leq 10$ em que, <i>i</i> = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo escolar; <i>N_{ji}</i> = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada por um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade <i>j</i>, obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino; <i>P_{ji}</i> = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino da unidade <i>j</i>. </p>

A meta nacional 6,0 estabelecida para o IDEB de 2021, data estipulada usando como base o ano de 2022 em que se comemora o bicentenário da Independência do Brasil, foi definida levando-se em consideração os anos iniciais do ensino fundamental e o nível de qualidade educacional, em termos de proficiência e rendimento da média dos países desenvolvidos membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Para Reynaldo Fernandes (2007), a comparação internacional foi possível em virtude de uma técnica de compatibilização das proficiências observadas no PISA e no SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica).

É essa meta nacional que norteia o cálculo das trajetórias intermediárias individuais do IDEB para o Brasil, Estados, municípios e escolas. Isso implica num compartilhamento de esforços nessas esferas, para que o país chegue à média desejada no período definido (FERNANDES, 2007).

É oportuno destacar que o início do IDEB, em 2007, utilizou os dados de desempenho da Prova Brasil e do Censo Escolar de 2005, daí sua série histórica ter como edição inicial 2005, sendo calculado a cada dois anos e encontrando-se assim, na sua 4ª edição.

Para calcular a trajetória do índice ao longo dos anos e estabelecer as projeções para as esferas nacional, estadual, municipal e para cada escola, Fernandes (2007) esclarece que foram utilizadas três informações: I) o valor do IDEB em 2005 como o valor inicial; II) a meta para o Brasil e III) tempo para seu alcance. Como o cálculo é feito a partir do IDEB observado em 2005, cada esfera apresenta trajetórias diferentes, porém, a partir da metodologia empregada, o que se pretende é que o país atinja o nível de qualidade desejável à educação brasileira até o ano de 2022.

Quanto a atingir o nível desejável de qualidade, Vidal e Vieira (2011) afirmam que os países que alcançaram melhorias substantivas em seus sistemas educacionais conseguiram por meio de uma política de *accountability* educacional e que a criação do IDEB, associada a mecanismos de controle internos e social dos recursos da educação implementados no Brasil, aponta para essa direção.

É importante ressaltar, que aferir a qualidade de uma escola ou de um sistema de ensino levando em conta apenas taxas de rendimento e desempenho dos alunos, é desconsiderar dimensões tais como: condições de infraestrutura das escolas, formação dos profissionais da educação, contexto socioeconômico e cultural do alunos, entre várias outras, que são importantes no processo de aprendizagem. Compreende-se, portanto, que a qualidade da educação escolar ofertada vai muito além do que indicadores estatísticos.

4 NO CONTEXTO DA PRÁTICA: O PODER DE PRODUZIR A AÇÃO

[...] há uma razão para os agentes fazerem o que fazem, razão que se deve descobrir para transformar uma série de condutas aparentemente incoerentes, arbitrárias, em uma série coerente, em algo que se possa compreender a partir de um princípio único ou de um conjunto coerente de princípios (BOURDIEU, 2011, p. 138).

Diante do exposto nos capítulos anteriores, é perceptível que as políticas públicas educacionais não estão isoladas de outras políticas; elas são desenvolvidas dentro de um contexto amplo das mudanças na política social do país.

As políticas educacionais são produzidas no campo político que, na acepção de Bourdieu (2010), é o lugar onde são gerados, na concorrência entre os que nele estão envolvidos, os produtos políticos, programas, problemas, análises, conceitos que, segundo Ball (2011), são oferecidos às pessoas por meio de textos e discursos.

Para Bourdieu (2010, p. 164), o campo político deve ser entendido,

[...] ao mesmo tempo como campo de forças e como campo das lutas que têm em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento, não é um império: os efeitos das necessidades externas fazem-se sentir nele por intermédio sobretudo da relação que os mandantes, em consequência da sua distância diferencial em relação aos instrumentos de produção política, mantêm com os seus mandatários, e da relação que estes últimos, em consequência das suas atitudes, mantêm com as suas organizações.

Esse também é o entendimento de Ball (2009), para quem as políticas são campos de conflitos e de lutas multifacetárias; lutas sobre os valores, sobre interesses e sobre significados que nem sempre são claros.

O campo político, sendo um espaço de relações de poder onde os textos e os discursos das políticas são produzidos, tem o poder de indução da produção e da ação no contexto da prática, isto porque as políticas impõem problemas que necessitam serem resolvidos no contexto. E como “as políticas normalmente não dizem o que fazer; elas criam circunstâncias nas quais o espectro de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou modificado ou em que metas particulares ou efeitos são estabelecidos” (BALL, 2011, p. 46), demanda que seja construído algum tipo de resposta, de solução para os problemas, quer dizer, de ação criativa daqueles que efetivam a política.

As políticas nacionais se apresentam, ao mesmo tempo, como contexto de influência e como contexto de produção para o campo político e o campo educacional local. No contexto local e dentro do ciclo de políticas, no entendimento de Ball (2009), as políticas saem do contexto de influências e entram no mundo da prática, estando sujeitas também ao processo de produção de textos, de tradução e recontextualização das políticas, com agentes e interesses envolvidos nesse processo de sair do contexto de formação das políticas para a prática. A elaboração de uma política, nessa concepção de Ball, além de produção, também é prática.

O contexto de produção dos textos, nesta pesquisa, também foi trabalhado através da análise dos textos produzidos pela Gerência Executiva da Educação de Mossoró e pelos poderes executivo e legislativo do município, quais sejam: Plano Municipal de Educação (2004/2013), Planejamento Estratégico (2009/2012), Lei de Responsabilidade Educacional de nº 27.17 de 27 de dezembro de 2010 do município, Lei que instituiu o Prêmio Escola de Qualidade. Como também dos três documentos produzidos por cada uma das escolas investigadas: Planejamento Estratégico, Projeto Político Pedagógico e Mapa Educacional.

A política educacional do município de Mossoró, implementada com base nos indicadores da qualidade, no período de 2009-2012, evidencia essa circularidade e se mostra como uma resposta, uma ação local, para o problema posto pela política nacional, a qualidade da educação. É dessa política, portanto, que trata esse capítulo.

4.1 O MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN: DESCRIVENDO O CENÁRIO

O município de Mossoró está situado no Estado do Rio Grande do Norte, na Mesorregião Potiguar, entre duas capitais (Fortaleza e Natal), com uma extensão territorial de 2.099,328km². De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), é a segunda cidade mais populosa do Estado, sua população total, em 2010, era 259.815 habitantes, assim distribuídos: 237.241 (91,3%) na área urbana e 22.574 (8,7%) na área rural, sendo 125.747 homens e 134.068 mulheres, apresentando uma densidade demográfica de 123,73hab/km² (IBGE, 2010).

A expansão nos setores econômico e social de Mossoró é perceptível. A produção e geração de empregos, demonstrados nos dados do IBGE e do Ministério de Trabalho, revelam a diversificação da atual base econômica do município. Seu Produto Interno Bruto (PIB) em 2009 contabilizou R\$ 2.910.956.000,00 (dois bilhões, novecentos e dez milhões e novecentos

e cinquenta e seis mil reais), distribuídos em três grandes setores: agropecuária, indústria e serviços. Comparando com o ano de 2000, o PIB aumentou em 255%, ou seja, em nove anos, em termos de valor de produção de bens e serviços, Mossoró se tornou duas vezes e meio maior.

É importante destacar que, conforme relatório da Secretaria de Cidadania do município, o setor de Serviços, que também comporta atividades comerciais, responde por 66,7% do PIB, tendo assim superado e muito a Indústria, composta pelo extrativismo do petróleo e do sal e pela indústria de transformação e construção civil, que representam 28,3%. Quanto ao setor agropecuário, cuja atividade da fruticultura irrigada está inserida, corresponde apenas a 4,9% do PIB geral.

O que se percebe com estes dados referentes a 2009 é que ocorreu um fortalecimento da economia local, de forma mais expressiva nos setores de serviços e comércio, estando essa economia não mais vinculada somente ao petróleo, sal e fruticultura, os quais compõem a base tradicional da economia e que antes eram os responsáveis por grande parte do PIB.

O cenário relacionado à geração de empregos, com a força da economia local, apresentou significativo aumento, com um total de 57.348 empregos formais em 2010. Levando-se em consideração que as micro e pequenas empresas empregam 60% dos trabalhadores formais de Mossoró e que é nesses segmentos que também reside a grande maioria da informalidade da economia, supõe-se que o número de empregos seja bem superior a esse dado apresentado. O setor que mais emprega é o setor varejista, ficando em segundo lugar a administração pública e em terceiro a construção civil (Secretaria Municipal de Cidadania, 2012).

Segundo estudo recentemente divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013" (Disponível no site www.atlasbrasil.org.br/2013/perfil/mossoro_rn), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Mossoró/RN, é 0,720 em 2010, estando situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). É o 3º melhor IDH do RN. Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi educação, seguida por renda e por longevidade. Nas duas últimas décadas, Mossoró apresentou um crescimento de 53,19%, ficando acima da média de crescimento nacional (PNUD/BRASIL, 2013).

Grandes eventos culturais são promovidos no município nos meses de fevereiro a dezembro de cada ano e, segundo dados da Gerência Executiva de Cultura, estes eventos não

só contribuem para o fomento e valorização da cultura local, dos grupos de teatros e artistas populares, como também apresentam uma geração de empregos temporários mensais, com um aumento bastante significativo nos meses de junho, com o “Mossoró Cidade Junina”, e em setembro, com o “Auto da Liberdade” e o “Cortejo da Liberdade”.

No campo político, em 2009, Maria de Fátima Rosado Nogueira assumiu o seu segundo mandato como prefeita do município, efetuando várias mudanças nos cargos dos diversos setores administrativos, secretarias e gerências, inclusive na Gerência Executiva de Educação e do Desporto. Em virtude do jogo político que envolve disputas, mas também alianças, no seu primeiro mandato havia mantido praticamente toda a equipe do governo anterior. Acredita-se ser esse o motivo de somente no seu segundo mandato ter efetuado tais mudanças.

No campo educacional, assumiu a Gerência Executiva de Educação e do Desporto, no período de 2009 a 2012, Iêda Maria Araújo Chaves de Freitas, professora da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, do Curso de Economia. A mesma é graduada em economia, mestre em Administração e Doutora em Engenharia de Produção. Sua formação e atuação a coloca na intersecção de três campos distintos: o educacional, o econômico e o político.

É nessa gestão, pois, que este trabalho se detém para investigar que políticas são efetivadas, tendo como parâmetro os resultados do IDEB.

4.2 O SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MOSSORÓ

O Sistema Municipal de Educação de Mossoró foi instituído no ano de 1997, pela Lei de nº 1.109/97. É composto, conforme Lei nº 2.717/ 2010, pelo Conselho Municipal de Ensino, Gerência Executiva da Educação e Desportos, Rede Municipal de Ensino (escolas e unidades de educação infantil), Conselho do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização do Magistério, Conselho de Alimentação Escolar e Conselhos Escolares.

O município de Mossoró/RN conta com o Plano Municipal de Educação (PME) que foi aprovado para o decênio 2004/2013 pela Câmara Municipal, em 24 de junho de 2004, por meio da Lei de nº 1978/2.004.

Conforme consta no documento PME 2004/2013, a sua construção foi fruto de uma ação coletiva que se iniciou em 2003, durante a segunda gestão da prefeita Rosalba Ciarline, com o I Fórum Municipal de Educação, que teve como temática “A cidade como espaço

público educador”, realizado pela Gerência Executiva de Educação com o intuito de promover o debate e a discussão para a construção do PME.

Do fórum, saíram os oito eixos temáticos para a construção do Plano: I) Educação infantil; II) Educação Fundamental; III) Educação Especial; IV) Educação de Jovens e Adultos; V) Educação à distância e Tecnologias Educacionais; VI) Formação e Valorização do Magistério; VII) Financiamento e Gestão da Educação; VIII) Acompanhamento e Avaliação do PME. Esses eixos subsidiaram o debate em audiências públicas que contavam com a participação de educadores, alunos, pais, representantes de conselhos e da comunidade, cujas discussões eram conduzidas, em cada eixo, a partir de uma avaliação da “escola que temos” para projeção da “escola que queremos”. As audiências públicas foram organizadas por uma Comissão Municipal nomeada pelo poder executivo e formada por representantes do poder público e da sociedade civil, juntamente com a GEED.

O texto final, aprovado pela Lei de nº 1978/2.004, contemplou os oito eixos e para cada um foram estabelecidas diretrizes, objetivos e metas. Uma análise da atual situação de Rede Municipal de Ensino de Mossoró revela que grande parte dos objetivos e metas já foi atingida, no entanto, alguns ainda não. Como o PME ainda se encontra no seu período de vigência, não dá para saber se serão todas as metas cumpridas, cabendo, então, às pesquisas futuras a verificação de sua completa implementação.

Entre as metas já contempladas merecem destaque: a elaboração do plano de formação continuada dos professores pelas Unidades educacionais; a construção do Projeto Político-Pedagógico por todas as Unidades Educacionais, inclusive as Unidades de Educação Infantil; a redução da evasão escolar; a redução do índice de reprovação; a instituição de conselhos escolares em todas as Unidades educacionais; a criação de um setor de orientação psicopedagógica para assessorar as escolas no trabalho com os alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem¹⁹; revisão e aprovação do Plano de Carreiras e Valorização do Magistério. Vale ressaltar que esta última meta alcançada motivou os docentes a buscarem formação e capacitação. Em 2009, 46% de profissionais encontravam-se com pós-graduação em nível *lato sensu*, 41% com graduação e 13% com nível médio. Já em 2012, 0,7% estavam com formação em nível *stricto sensu*, 60% *lato sensu*, 27% com graduação e 12% com nível médio (MOSSORÓ, 2009).

A Rede Municipal de Ensino abrange a Educação Básica nos níveis de Educação Infantil, Ensino Fundamental e suas modalidades, a formação continuada, podendo atingir,

¹⁹ Nas entrevistas, os gestores escolares investigadas reclamam que, embora exista o setor, as escolas não recebem a devida atenção do mesmo.

ainda, conforme a Lei de nº 2.717/2010, o ensino superior. Sendo assim, no ano de 2012 atendeu uma matrícula final de 21.277 alunos, distribuídos da seguinte forma: 7.717 na Educação Infantil (creche e pré-escola), 12.542 no Ensino Fundamental (1º ao 9º ano) e 1.018 na Educação de Jovens e Adultos (Ensino Fundamental), conforme ilustra o quadro 1:

QUADRO 1 - ALUNOS MATRICULADOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO - 2012					
Ed. Infantil		Ens. Fundamental		EJA	TOTAL
Creche	Pré-Escola	1º ao 5º	6º ao 9º	Ens. Fundamental	
3.275	4.442	8.228	4314	1.018	21.277

Fonte: Setor de Registro Escolar da GEED.

Para atender a essa demanda, o sistema municipal de educação conta com uma estrutura de 99 unidades educacionais. São, portanto, 37 Unidades de Educação Infantil (UEI)²⁰, sendo que, destas, apenas 02 estão na zona rural, e 62 escolas de ensino fundamental, estando 32 na zona urbana e 30 na zona rural. O município conta ainda com duas instituições de apoio educativo, o Portal do Saber e o Centro de Apoio ao Deficiente Visual.

Conforme dados do setor de registro escolar da Gerência Executiva de Educação, todas as escolas de ensino fundamental da rede municipal de ensino têm diretor, supervisor pedagógico e, dependendo do porte, vice-diretor. Já as Unidades de Educação Infantil (UEIs) têm diretor, porém só as UEIs de portes I e II possuem vice-diretor e supervisor pedagógico. O porte é uma forma de classificação das Unidades de Educacionais em níveis, a partir do I até o V, utilizando-se como critério a quantidade de alunos matriculados. Quanto menor o porte maior a quantidade de alunos matriculados²¹.

4.2.1 As escolas investigadas

As três escolas que serviram de campo investigativo para esta pesquisa, denominadas com nomes fictícios de Escola Municipal Jaçanã, Escola Municipal Asa Branca e Escola Municipal Graúna, estão situadas na zona urbana, em bairros distintos do município de Mossoró/RN. Para uma compreensão desse campo investigativo convém fazer uma descrição sucinta das escolas.

²⁰ A educação Infantil em Mossoró é ofertada exclusivamente pela rede municipal de ensino.

²¹ Ensino Fundamental: I – a partir de 601 alunos; II – 451 a 600; III – 301 a 400; IV – 181 a 300; V – 90 a 180. Unidades de Educação Infantil: I – a partir de 341; II – 241 a 340; III – 171 a 240; IV – 81 a 160; V – 20 a 80.

A Escola Municipal Jaçanã está localizada em um bairro bem próximo ao centro da cidade, onde a situação econômica da população aparenta ser melhor, com relação aos bairros em que estão fixadas as outras duas escolas da pesquisa. No entanto, de acordo com o que consta no diagnóstico do seu PPP, tem alguns alunos oriundos de bairros periféricos e de contexto economicamente desfavorecido. Essa situação difere da Escola Municipal Graúna e da Escola Municipal Asa Branca que, por estarem localizadas em bairros periféricos da cidade, todos os alunos atendidos são de situação econômica desfavorecida.

Quanto à estrutura física, a Escola Municipal Jaçanã e a Escola Municipal Asa Branca são similares. Ambas apresentam o mesmo modelo arquitetônico mais antigo e datam da década de 1970. Embora conservadas e equipadas, necessitam, segundo os seus gestores, de uma reforma na sua estrutura para atender melhor aos objetivos do processo de ensino e aprendizagem, pois têm alguns espaços físicos considerados inadequados para o seu bom funcionamento (conforme mostra o quadro 2), não dispendo de quadra esportiva e necessitando da utilização de espaços em outros locais fora da escola para a prática da Educação Física. A biblioteca e o laboratório de informática funcionam em salas de aulas que foram adaptadas para tal função.

A Escola Municipal Graúna, por sua vez, em virtude de ter sido construída mais recentemente, em 1999, possui arquitetura mais moderna, contando com uma estrutura ampla, com mais espaços e com quadra poliesportiva. Como as duas escolas anteriores, tem biblioteca, laboratório de informática e dispõe de recursos didático-pedagógicos. Contudo, enquanto as outras escolas têm espaços adaptados para essas atividades, a escola Graúna possui espaços próprios, bem equipados.

QUADRO 2 - INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS INVESTIGADAS – 2012

ESTRUTURA FÍSICA	E. M. JAÇANÃ	E. M. ASA BRANCA	E. M. GRAÚNA
Salas de aula	09	10	11
Sala de professores	01	-	-
Biblioteca	01	01 (considerada inadequada)	01
Laboratório de Informática	01	01	01
Sala da direção	01	01	01
Sala da supervisão	01	01	01 (também sala dos professores)
Secretaria	01	01	01
Cozinha	01 (considerada inadequada)	01 (considerada inadequada)	01
Dispensa	01 (considerada inadequada)	01 (considerada inadequada)	02
Banheiro para alunos	02 (considerados inadequados)	02 (considerados inadequados)	02 (com seis divisões cada)
Banheiro funcionários	01 (considerado inadequado)	01	02
Quadra Poliesportiva	0	0	01
Sala de Atendimento Especializado	0	0	01
Pátio coberto	0	0	01

Fonte: Mapa Educacional das escolas, 2012.

Com relação à quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental, a Escola Municipal Graúna foi a que apresentou maior número de matrículas durante o período de 2009 a 2012, o que significa que é também a que recebeu a maior quantidade de recursos financeiros, tanto do município quanto da união. Em 2012, tinha 565, quando as demais tinham menos de 500 alunos. Esses dados podem ser observados no quadro 3 a seguir.

QUADRO 3 – ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL
2009 a 2012

Matrícula final por ano	E. M. JAÇANÃ				E. M. ASA BRANCA				E. M. GRAÚNA			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Anos Iniciais	217	246	226	202	-	-	-	81	297	291	322	301
Anos Finais	163	223	255	295	479	391	285	310	394	269	268	264
TOTAL	380	469	481	497	479	391	285	391	691	560	590	565

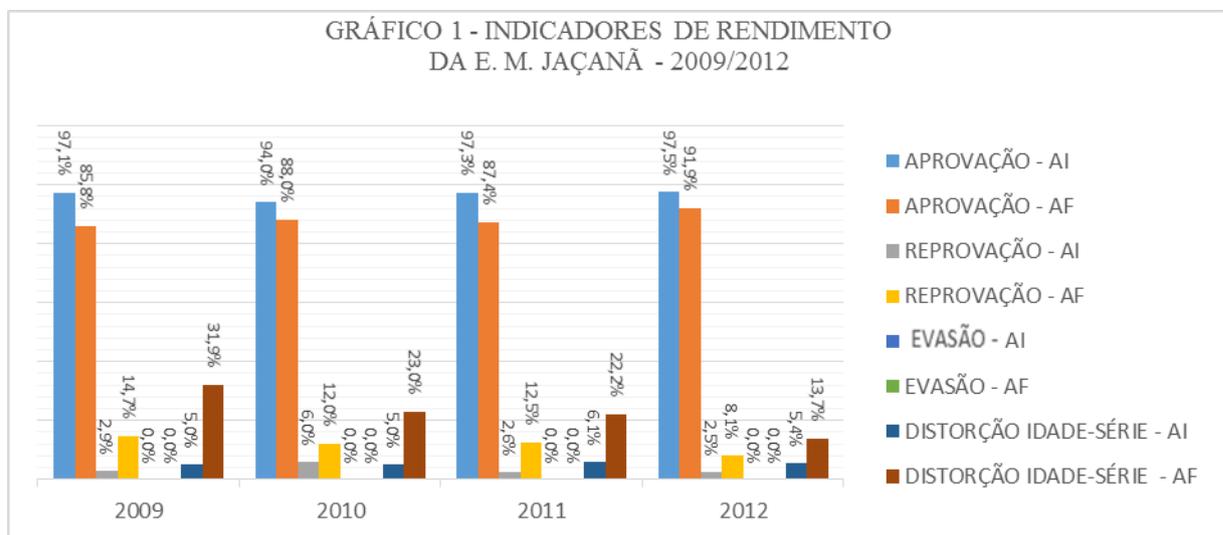
Fonte: Quadros de rendimento anual dos anos de 2009, 2010, 2011, 2012, fornecidos pelas secretarias das escolas.

Um dado evidenciado nos documentos das escolas é o que diz respeito à formação dos docentes: nas três escolas todos têm graduação e, praticamente todos, com pós-graduação. Na E.M. Jaçanã 100% dos docentes tem pós-graduação em nível de especialização, enquanto que as demais (E. M. Asa Branca e E. M. Graúna) contam com 90% dos professores com pós-

graduação. Fator que, aliado ao compromisso dos docentes, foi mencionado pelos gestores escolares e supervisores pedagógicos, como de fundamental importância para a melhoria nos processos de ensino e aprendizagem e, conseqüentemente, dos indicadores de desempenho das escolas. Conforme afirma uma gestora, “os nossos professores todos têm pós-graduação, isso associado ao compromisso deles e de toda a equipe da escola tem se refletido na melhoria da aprendizagem dos alunos da nossa escola” (G, 01).

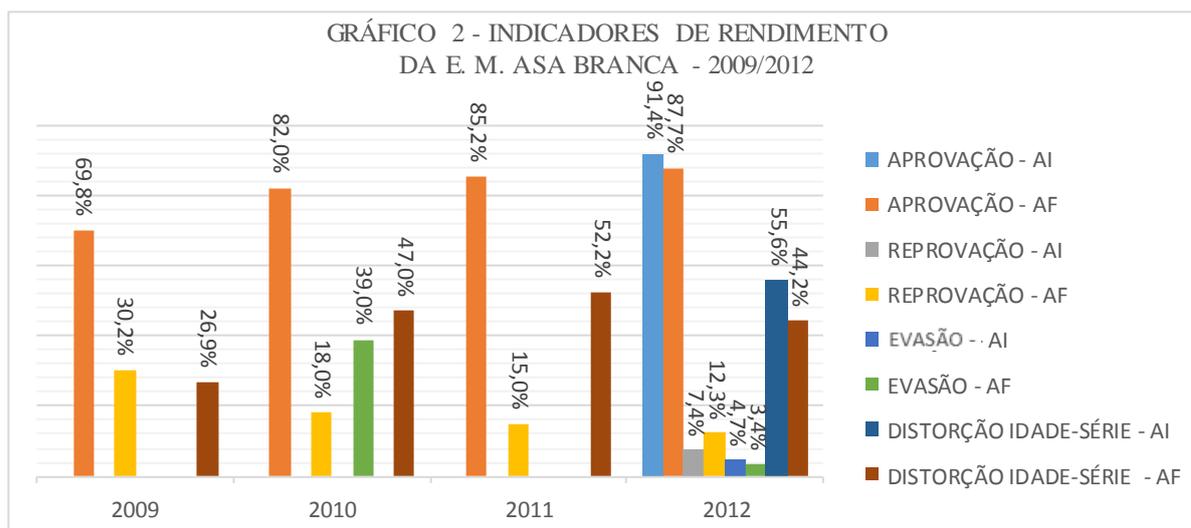
4.3 A MELHORIA DOS INDICADORES DO ENSINO FUNDAMENTAL DAS ESCOLAS E O IDEB

No tocante aos indicadores de rendimento: aprovação, reprovação, evasão e distorção idade-série²², nas três escolas estes apresentaram situações diferentes. Comparando-se os dados das três escolas a E. M. Jaçanã destaca-se como a que apresentou melhor evolução de seus indicadores durante os anos analisados. A E. M. Asa Branca e a E. M. Graúna, embora tenham apresentado significativa evolução nas taxas de aprovação e reprovação, ainda se encontram com altas taxas de distorção idade-série. Conforme se pode verificar nos gráficos 1, 2 e 3 e no quadro 4, apresentados a seguir:

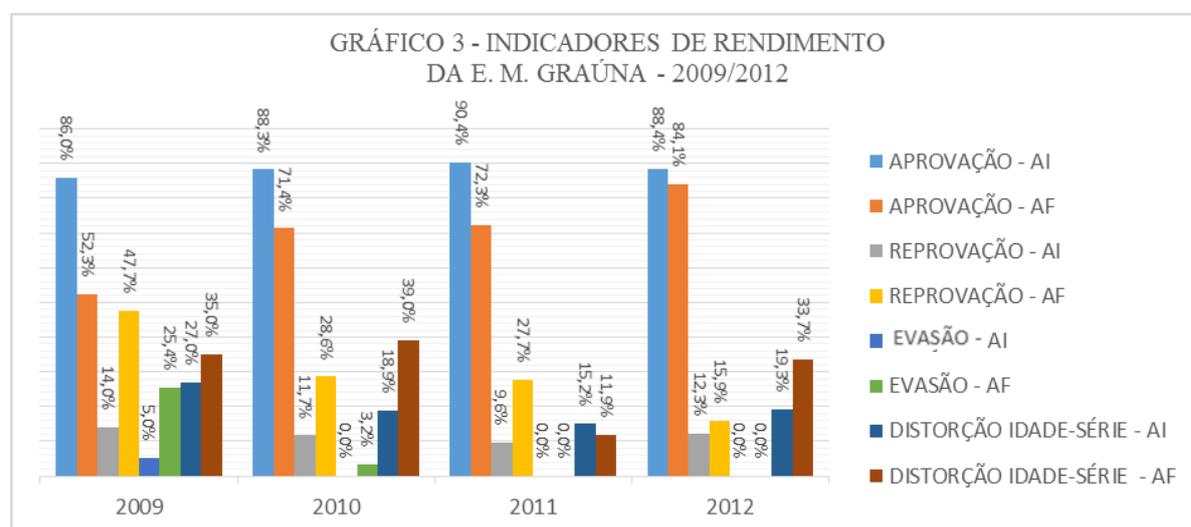


Fonte: Quadros de rendimentos anuais de 2009 a 2012 fornecido pela secretaria da E. M. Jaçanã.

²² A taxa de distorção idade-série é referente ao percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada para a série.



Fonte: Quadros de rendimentos anuais de 2009 a 2012 fornecido pela secretaria da E. M. Asa Branca.



Fonte: Quadros de rendimentos anuais de 2009 a 2012, fornecido pela secretaria da E. M. Graúna.
LEGENDA: AI= Anos Iniciais, AF = Anos Finais.

QUADRO 4 – INDICADORES DE RENDIMENTO DAS ESCOLAS, 2009 - 2012

INDICADORES DE RENDIMENTO		E. M. JAÇANÃ				E. M. ASA BRANCA				E. M. GRAÚNA			
		2009 %	2010 %	2011 %	2012 %	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %
Aprovação	AI	97,1	94	97,3	97,5	-	-	-	91,4	86	88,3	90,4	88,4
	AF	85,8	88	87,4	91,9	69,8	82	85,2	87,7	52,3	71,4	72,3	84,1
Reprovação	AI	2,9	6	2,6	2,5	-	-	-	7,4	14	11,7	9,6	12,3
	AF	14,7	12	12,5	8,1	30,2	18	15%	12,3	47,7	28,6	27,7	15,9
Evasão	AI	0	0	0	0	-	-	-	4,7	5	0	0	0
	AF	0	0	0	0	0	39	0%	3,4	25,4	3,2	0	0
Distorção Idade-série	AI	5	5	6,1	5,4	-	-	-	55,6	27	18,9	15,2	19,3
	AF	31,9	23	22,2	13,7	26,9	47	52,2	44,2	35	39	11,9	33,7

Fonte: Quadro de rendimento anual fornecido pelas secretarias das escolas.
LEGENDA: AI= Anos Iniciais, AF = Anos Finais.

Analisando-se os dados dos anos finais demonstrados no quadro 4, observa-se que a E. M. Graúna, que tem a melhor infraestrutura entre as três escolas (conforme descrição do quadro 2), é a que apresentou os menores índices na taxa de aprovação, embora tenha crescido consideravelmente em 2012. Porém, é bom lembrar que essa escola é também a que se encontra em um dos bairros mais pobres com relação as demais

São os indicadores de aprovação apresentados nos gráficos e no quadro acima que, combinados com a proficiência obtida na Prova Brasil, determinam o IDEB das escolas.

Fazendo-se uma observação dos dados obtidos nos resultados de desempenho das três escolas na Prova Brasil/SAEB, nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011, que constam no banco de dados do INEP (<http://sistemasprovabrasil2.inep.gov.br/ProvaBrasilResultados/home.seam>), percebe-se que em todas houve crescimento dos indicadores das proficiências de Língua Portuguesa e Matemática, tanto nos anos iniciais como nos anos finais. Esse dado revela que as escolas melhoraram no conjunto dos indicadores que compõem o IDEB, rendimento e desempenho, e não apenas em um indicador.

Um dado também considerado importante na análise dos resultados da Prova Brasil, foi que o número de alunos matriculados nas séries avaliadas no ano da aferição e o total de participantes em cada edição do exame, coincidem, isso descarta a possibilidade de, no dia em que ocorreu a aplicação da Prova Brasil, terem participado somente os alunos com melhores desempenhos.

Com relação ao desempenho na Prova Brasil, a E. M. Asa Branca apresenta-se como a que obteve o menor desempenho desde a aferição de 2007. No entanto, é bom enfatizar que das três escolas é a que apresentou a mais alta taxa de distorção idade-série, conforme já demonstrado nos gráficos.

Numa análise desses indicadores, comparando-se o IDEB alcançado por estas escolas na edição 2011 com a edição 2009 (quadros 5 e 6), percebe-se que a escola que apresentou os melhores indicadores de aprovação e de desempenho, entre as envolvidas neste estudo, foi a E. M. Jaçanã. Alcançando a melhor média no resultado do IDEB 2011, ultrapassou, inclusive, a média de referência nacional 6.0 nos anos iniciais e atingiu, nos anos finais, as metas projetadas pelo INEP para o ano 2019. O que é de se esperar já que estes dois indicadores combinados, resultam na média do IDEB.

No entanto, como as metas da E. M. Jaçanã, na série histórica do IDEB, eram maiores que as demais escolas, o seu crescimento nos anos finais foi de apenas 15% (0.6), crescimento inferior aos 46% (1.3) da E. M. Asa Branca e aos 200% (2.8) da E. M. Graúna, alcançados nesta mesma edição. O crescimento da E. M. Graúna foi também o maior das treze escolas da

rede municipal que tiveram aferição do IDEB para os anos finais em 2011. Sendo a escola da rede municipal que obteve o pior IDEB de 2009, alcançar a meta do INEP para 2015, foi uma grande evolução.

QUADRO 5 - RESULTADOS DO IDEB NOS ANOS INICIAIS (1º ao 5º)
2005, 2007, 2009, 2011

Escola	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
E. M. ASA BRANCA	4.1	***	***	***	4.1	4.5	4.9	5.1	5.4	5.7	6.0	6.2
E. M. JAÇANÃ	***	***	5.6	6.2	***	***	5.9	6.1	6.3	6.6	6.8	7.0
E. M. GRAÚNA	3.0	2.9	4.2	4.7	3.1	3.4	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3

FONTE: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=21785>

QUADRO 6 - RESULTADOS DO IDEB NOS ANOS FINAIS (6º ao 9º)
2005, 2007, 2009, 2011

Escola	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
E. M. ASA BRANCA	3.2	3.6	2.8	4.1	3.2	3.3	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.2
E. M. JAÇANÃ	2.9	3.5	4.0	4.6	2.9	3.1	3.3	3.7	4.1	4.4	4.6	4.9
E. M. GRAÚNA	3.0	2.6	1.4	4.2	3.0	3.1	3.4	3.8	4.2	4.5	4.7	5.0

FONTE: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=21785>

Obs:

* Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

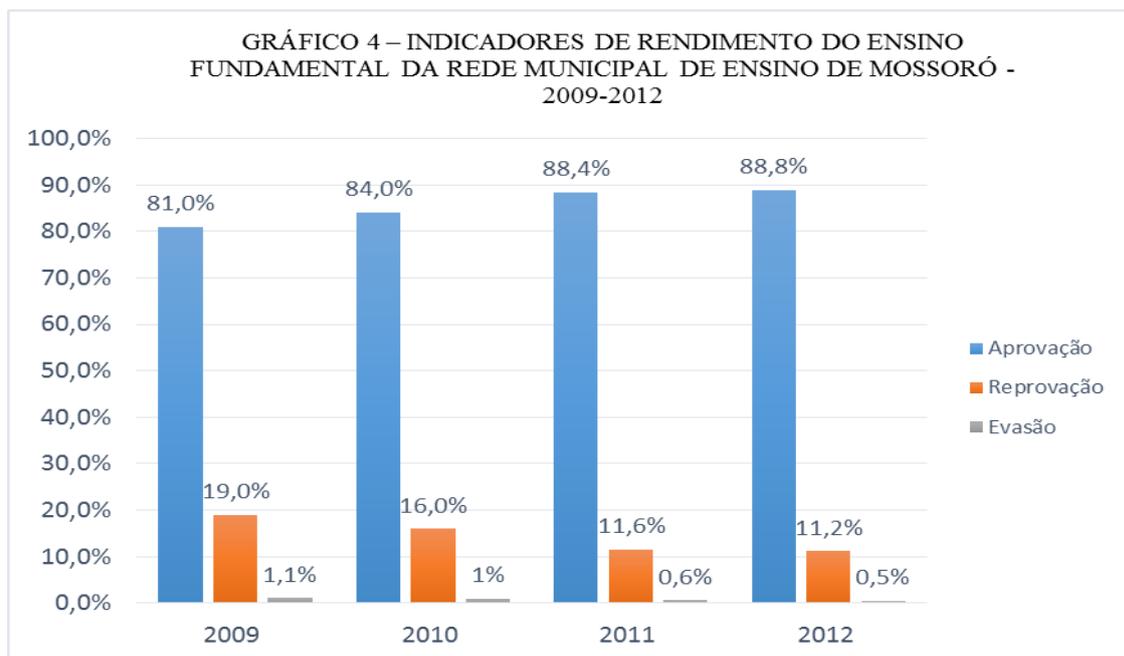
** Solicitação de não divulgação conforme Portaria Inep nº 410.

*** Sem média na Prova Brasil 2011.

Os resultados marcados em verde referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

4.3.1 Os indicadores da rede municipal de ensino

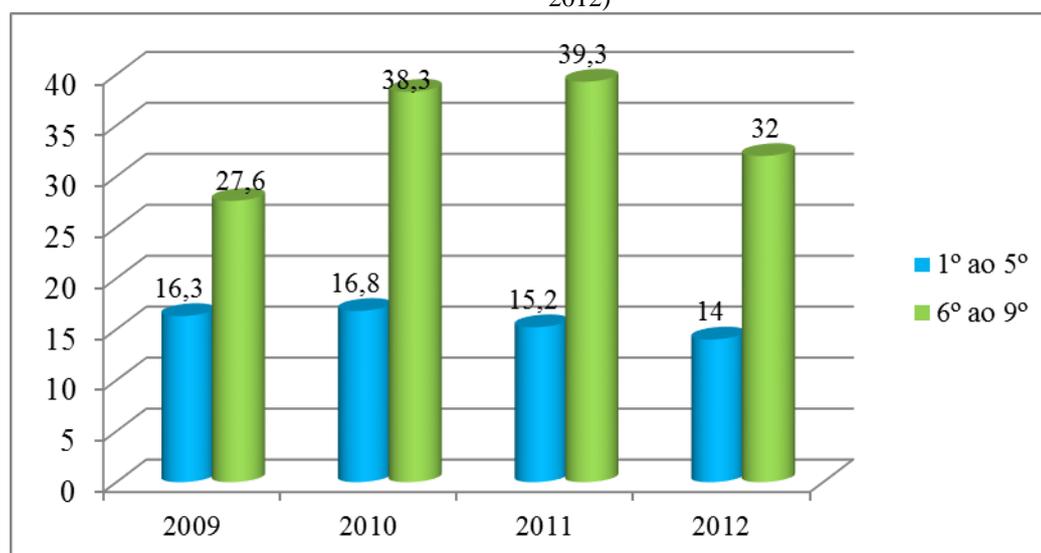
A melhoria dos indicadores das escolas participantes desta pesquisa representa o crescimento que ocorreu nos indicadores de rendimento geral do ensino fundamental da rede municipal de Mossoró, o qual, no ano de 2009, apresentava uma taxa de aprovação de 81%, tendo uma evolução de 7.8 em 2012, atingindo, assim, 88,8 % e reduzindo a taxa de reprovação de 19% para 11,2%. O índice de evasão escolar também baixou de 1.1%, em 2009, para 0.5 em 2012. Conforme ilustra o gráfico 4.



Fonte: Planejamento Estratégico da Rede Municipal de Ensino, 2009/2012.

A distorção idade-série nos anos iniciais, embora não tenha alcançado as metas projetadas pela GEED, que era o decréscimo de 5%, estava 16,3% em 2009, baixou para 14% em 2012. Nos anos finais, apesar de ter ocorrido também uma redução de 6.0 com relação a 2009, já que a taxa de 2012 foi de 32%, essa distorção ainda é considerada bastante alta. Conforme ilustrado no gráfico 5.

GRÁFICO 5 – ÍNDICE DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL (2009-2012)



Fonte: Quadros de rendimentos da GEED - 2009/2012.

A distorção idade-série é um dos motivos mencionados pela gerente da educação do município para explicar a diferença entre a evolução do IDEB nos anos iniciais, que já atingiu as metas projetadas pelo INEP para 2019, e a dos anos finais, que, mesmo tendo uma variação de crescimento significativa de 2.9 em 2009 para 4.1 em 2011, atingindo a meta projetada para 2013, não conseguiu atingir a mesma projeção dos anos iniciais. A gerente justifica que

A diferença é produto da deficiência no processo de alfabetização e do alto índice de repetência, principalmente no 6º ano, o que desvincula a potencialidade do aluno em relação ao tempo escolar, isto é, aprendizagem na idade certa. O aluno está muito tempo na escola, mas não aprendeu no tempo que era para aprender, então ele era para ter aprendido quando tinha 6 anos, 7 anos, como ele já tem 15, 16, ele está num tempo muito diferente daquele em que ele devia ter aprendido, então a dificuldade é muito maior. Esse é um indicador que só vai melhorar lá na frente, pois depende de uma melhoria do processo de 1º ao 5º ano (Gerente da Educação, agosto, 2012).

Além disso, a gerente esclarece que a rede municipal de ensino recebeu uma quantidade muito grande de alunos da rede estadual com distorção idade-série.

As escolas do Estado tiraram os alunos com distorção idade-série e botaram tudinho para as escolas municipais, aí nossa distorção idade-série, quando estava caindo, aumentou, porque a gente recebeu os alunos da rede estadual e eu não podia dizer que não recebia, porque eles estavam matriculados num nível escolar que a responsabilidade é do município, o ensino fundamental (Gerente da Educação, 2012).

Os alunos que são oriundos da rede estadual também são apontados pelos gestores das escolas como um problema que tem dificultado atingir uma maior redução na distorção idade-série nos anos finais. Segundo um dos gestores escolares.

Agora qual é o problema nas metas? A distorção idade-série, nós estávamos em 2010 com 51 distorções, em 2012 chegamos a 63, quer dizer, nós temos alunos que vem de todo lugar, no geral de escolas estaduais, e nós temos que receber, eles deixam muito a desejar, devido às dificuldades que trazem. A distorção idade-série fica muito alta, essa é uma preocupação nossa (G2, 2012).

A distorção idade-série se revela, portanto, como um problema para as três escolas envolvidas na pesquisa e, analisando a taxa de distorção geral do município, fica evidente que o problema não se restringe apenas às escolas pesquisadas, mas a toda rede de ensino municipal. O que denota que há a necessidade de que a gerência executiva de educação,

juntamente com as escolas, tracam estratégias como possibilidades para a redução da distorção.

4.4 O IDEB E A CONDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM MOSSORÓ

O efeito de melhoria que se observa nos indicadores gerais de rendimento da rede municipal de ensino é proveniente das ações de uma política educacional municipal que passou a ser implementada a partir de 2009 e que, em sintonia com a política educacional nacional, teve como centralidade a melhoria da qualidade da educação, usando, entre outras variáveis, os resultados do IDEB como parâmetro, visto que hoje, no Brasil, essa qualidade é aferida pelo mesmo.

Comparando-se as aferições da série histórica do IDEB (2005, 2007, 2009 e 2011) para a etapa do Ensino Fundamental com os resultados correspondentes para o Brasil, observa-se que o município de Mossoró, embora nas edições anteriores sempre estivesse abaixo da média nacional, ultrapassou, em 2011, essa média nos anos iniciais, tendo praticamente alcançado a meta projetada pelo INEP para 2019. Sendo assim, atingiu nesse nível um crescimento de 0.7, maior que o nacional, que foi de 0.4, e igualou-se à média do Brasil nos anos finais. Com relação ao IDEB do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró apresenta a melhor média nos anos iniciais, desde 2009, e nos anos finais sempre esteve com média superior que a do Estado, com exceção da edição de 2009. O quadro 7 mostra essas observações.

QUADRO 7 – IDEB: RESULTADOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DO ENSINO FUNDAMENTAL- 2005, 2007, 2009 e 2011.

	2005		2007		2009		2011	
	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF
Brasil	3.8	3.5	4.2	3.8	4.6	4.0	5.0	4.1
Rio Grande do Norte	2.7	2.8	3.4	3.1	3.9	3.3	4.1	3.4
Mossoró	3.2	3.1	3.1	3.2	4.4	2.9	5.1	4.1

Fonte: INEP

Legenda: AI = Anos Iniciais e AF = Anos Finais

Ao comparar os resultados obtidos pelos 167 municípios que compõem o Rio Grande do Norte, percebe-se que Mossoró se destacou na edição do IDEB 2011 com a segunda

melhor média (5,1) nos anos iniciais da rede pública municipal e a 4ª melhor média nos anos finais (4,1).

Outro dado verificado é que, ainda que a média dos anos finais continue inferior à média dos anos iniciais, a diferença diminuiu e a variação de crescimento dos anos finais foi maior, aumentando 1.2 com relação a 2009, o que representa 41% de crescimento. Já os anos iniciais aumentou apenas 0.7, 16% de crescimento. Isso significa que o desempenho dos anos finais foi bem melhor em termos percentuais que o dos anos iniciais.

Para alcançar a melhoria desses indicadores a Gerência Executiva da Educação implementou, nos últimos quatro anos (2009-2012), uma política educacional de responsabilização que a literatura tem denominado de *accountability*. Esta pode ser detectada nas estratégias que constam nos textos da política, nas ações das escolas e ainda nos discursos da gerente executiva da educação e dos profissionais das escolas participantes da pesquisa, comprovando a hipótese deste trabalho, já mencionada na introdução e que ao longo da pesquisa foi sendo constatada pelas evidências dos dados empíricos que a sustentam e pelos fundamentos teóricos que a explicam.

4.5 AS ESTRATÉGIAS DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DE MOSSORÓ/RN (2009-2012) E A RESPONSABILIZAÇÃO COLETIVA

A implementação de uma nova política educacional local está relacionada, de um lado, aos acordos firmados entre o município e a União e, de outro, à mudança da gerente de educação do município que, por se encontrar na intersecção de três campos distintos: o político, o educacional e o econômico, apresentou a competência necessária para, na concepção de Bourdieu (2011), transformar as relações de forças que conferem aos campos a sua estrutura em um dado momento.

Segundo a Gerente da Educação, em 2008 os resultados de rendimento e desempenho apontavam as escolas municipais de Mossoró dentro de um quadro “*diagnóstico que era bem caótico*”. O índice de alfabetização havia baixado de 87% para 81,3 %, a taxa de evasão era de 1,2%, a distorção idade-série se apresentava muito alta, tanto nos anos iniciais (15,9%) como nos anos finais (26,2%), e das 31 escolas que participaram da aferição do IDEB na edição 2007, 23 não conseguiram atingir as metas projetadas pelo INEP, o que representava 74,19% das escolas com aferição em 2007.

Para a gerente, as estatísticas oficiais da educação, de forma específica o IDEB, precisam ser consideradas, pois são dados que fornecem informações, influenciam e orientam os encaminhamentos das ações educacionais em vista da melhoria da qualidade da educação. No entanto, ela atenta para o fato de que os resultados estatísticos precisam estar vinculados aos processos, posto que

São indicadores que orientam as estratégias para a melhoria processual e de resultados. Não é só do resultado não. O resultado só se dá se se fizer processo. Não adianta você dizer assim: eu vou melhorar o desempenho do aluno e ficar esperando que o aluno tire melhor nota, ele só vai tirar melhor nota se você botar ele pra estudar. Entendeu? Orienta como indicadores, portanto, o IDEB é apenas um indicador que precisa ser considerado pelos gestores educacionais para orientar a correção de rumos, se necessário, para as políticas educacionais. Eu coloquei “se necessário” aqui, mas na verdade essa correção de rumos sempre vai existir (GERENTE DA EDUCAÇÃO, agosto, 2012).

Essa questão de considerar também os processos é muito relevante, haja vista que o IDEB se detém apenas a indicadores quantitativos de desempenho dos alunos, obtidos nas avaliações externas, e no fluxo escolar, relegando os processos que contribuem para a melhoria de tais indicadores nas escolas.

A partir desses indicadores diagnosticados e das metas do Plano Municipal de Educação que já estava sendo implementado desde 2004, deu-se início, em outubro de 2008, à construção do Planejamento Estratégico da Rede Municipal de Ensino de Mossoró (PERME), texto que norteou a nova política educacional. Sob a consultoria da professora Iêda Maria A. Chaves Freitas²³ é realizado, com a participação dos profissionais da educação (gestores escolares, supervisores pedagógicos e professores) e membros dos conselhos escolares de cada escola, o I Seminário de Planejamento Estratégico da Educação Municipal, com o objetivo de discutir e elaborar propostas que orientassem e assegurassem a melhoria da qualidade da educação infantil e do ensino fundamental.

Conforme esclarecimentos da gerente executiva da educação, nesse seminário foram redefinidas as ações educacionais do município, as quais passaram a compor o documento “Planejamento Estratégico da Rede Municipal de Ensino” para o quadriênio 2009 – 2012. Essa é considerada, pela gerente, a primeira ação implementada na sua gestão, que teve como base os resultados do IDEB. E isso foi feito “*com vistas a conduzir o foco para o processo*

²³ Em 2008, a professora Iêda Maria A. C. Freitas ainda não era a gerente executiva de educação, prestava consultoria à GEED.

ensino-aprendizagem, incluindo: alfabetização no tempo e idade-certa, formação continuada dos professores, melhoria das práticas e recursos pedagógicos e dinamização das atividades pedagógicas” (GERENTE DA EDUCAÇÃO, agosto de 2012).

Aqui, é importante lembrar que a elaboração do planejamento estratégico foi exigência de acordos firmados entre a União e as administrações subnacionais (Estados e Municípios) por ocasião da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a fim de que estas pudessem ter acesso aos recursos financeiros da União. Com isso, as administrações subnacionais foram induzidas a darem atenção aos parâmetros sinalizadores de resultados.

Em 2009, a professora Iêda Maria A. Chaves Freitas assumiu como titular a GEED, começando, então, a efetivar as ações do Planejamento Estratégico, envolvendo as escolas num processo de análise de seus dados, de reconstrução de seus projetos pedagógicos e elaboração de seus próprios planejamentos estratégicos. Estes planejamentos foram apresentados em fevereiro de 2010 por representantes das escolas no II Seminário de Planejamento Estratégico da Educação Municipal. De acordo com a gerente,

Essa era uma forma das escolas construírem juntas, para não dizerem que fui eu que disse que era daquele jeito, ela (a escola) tem que pegar o seu dado e tem que ela se ver e o professor também se ver no dado, ela tem que dizer assim: “essa escola tá ruim, eu faço parte dela”, Se eu não me incorporar como parte da escola, eu vou achar que a escola é um ente estranho a mim. Mas a escola não é parede a escola é gente, a escola não é sala, não é cadeira, todo o processo é igual a computador, quem opera o computador? São as pessoas, as que não sabem, podem até ter o computador, mas não opera nele. Tá certo? Então todo processo é movido por pessoas, ou você faz as pessoas se autoavaliarem e dizerem que elas precisam melhorar, ou o processo não vai melhorar (GERENTE DA EDUCAÇÃO, 2012).

Em virtude das mudanças ocorridas no contexto socioeconômico e político do país, novas necessidades e exigências precisavam ser consideradas, principalmente no que diz respeito ao monitoramento e controle das ações educativas do sistema educacional, um novo modelo de gestão pública estava sendo introduzido.

Dessa forma, o Planejamento Estratégico da Rede Municipal (PERME) teve como base para a sua elaboração o cumprimento dos objetivos do Plano Municipal de Educação (2004-2013), instituído pela Lei n. 1.978/2004, porém com o acréscimo de novos objetivos e metas para atender ao que consta no Decreto n. 6.094/2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela educação.

Composto por um diagnóstico completo da situação do sistema municipal de educação, o Planejamento Estratégico da Rede Municipal apresenta ações estratégicas que, de acordo com o que consta no plano, foram elaboradas a partir de cinco eixos norteadores:

- 1) melhoria dos indicadores de desempenho educacional;
- 2) melhoria da taxa de alfabetização;
- 3) garantia da permanência do aluno na escola;
- 4) redução dos índices de evasão e de distorção idade-série;
- 5) valorização dos profissionais da educação.

As ações foram construídas coletivamente, para atender a dois macros objetivos: a) Promover a educação básica de qualidade, contribuindo para o exercício da cidadania e b) Dinamizar a gestão da Gerência Executiva da Educação e das unidades educacionais.

Entre as ações estratégicas declaradas para cada objetivo do PERME, destacam-se, nesta pesquisa, as que veem conduzindo, desde o ano de 2009, o planejamento e a avaliação das escolas da rede municipal de ensino e que, a partir das análises efetuadas neste trabalho e em virtude das características das ações implementadas, foram agrupadas em três tipos de estratégias, quais sejam:

- 1) **Estratégia de normatização** – referente à instituição da Lei de Responsabilidade Educacional Municipal.
- 2) **Estratégias de recompensa material e simbólica** – relacionada à instituição do Prêmio Escola de Qualidade e o prêmio em forma de 14º salário;
- 3) **Estratégias de monitoramento e controle** – concernente à criação do Sistema de Avaliação da Educação Municipal e o Mapa Educacional (autoavaliação e avaliação externa do desempenho das escolas);

Todas essas estratégias estão interligadas, são mutuamente dependentes e formam uma *estrutura*: modelam o comportamento, prescrevem as ações, conferem base legal, estabelecem direitos e deveres, e definem sanções e recompensas. As estratégias colimam para um modelo de responsabilização, apontado pela literatura internacional e nacional como *accountability*.

Uma breve descrição de cada uma dessas estratégias revela melhor como as mesmas foram configurando a política de responsabilização local. Portanto, é isso que se verá a seguir.

4.5.1 Estratégia de normatização

a) A Lei de Responsabilidade Educacional

O município de Mossoró é um dos pioneiros²⁴ ao elaborar e aprovar a Lei de Responsabilidade Educacional de nº 2.717, de 27 de dezembro de 2010, se antecipando ao país, cuja Lei de Responsabilidade Educacional (PL 7420/2006) não foi sequer encaminhada para votação no Plenário da Câmara dos Deputados, encontrando-se ainda em análise e discussão na Comissão Especial, conforme informação da secretária da Comissão, Raquel Andrade de Figueiredo, datada de 11 de abril de 2013. O objetivo da Lei de Responsabilidade Educacional municipal é:

Promover a melhoria da qualidade do Sistema Municipal de Ensino, por meio da execução de ações planejadas, do estabelecimento de metas educacionais, do investimento crescente e sistemático de recursos financeiros e da avaliação de desempenho, tendo como foco principal o aluno e, como resultado dessa política, a melhoria dos indicadores educacionais e sociais (MOSSORÓ, 2011, p. 1).

Para se alcançar esse objetivo a Lei determina em seu Art.2º que,

A qualidade da educação é compromisso de toda a sociedade, devendo ser trabalhada em regime de colaboração norteada por equilibrada divisão de responsabilidades, de modo a garantir gradativa evolução para um sistema de educação estável e cooperativo, de acordo com responsabilidades compartilhadas entre as instituições e atores sociais (MOSSORÓ, 2011, p. 2).

As instituições e atores sociais aos quais a Lei se refere, conforme ainda o Art. 2º, são os seguintes:

- I – Poder Executivo Municipal, representado pelas seguintes instâncias e respectivos titulares: Prefeitura Municipal; Secretaria Municipal da Cidadania; Gerência Executiva da Educação;
- II – Poder Legislativo Municipal;
- III – Conselho Municipal de Educação;
- IV – Direção e supervisão pedagógica das escolas e unidades de educação infantil;
- V – Corpo docente;
- VI – Conselhos Escolares;
- VII – Pais e responsáveis pelos alunos;

²⁴ O município de Guarulhos aprovou a Lei de Responsabilidade Educacional em outubro de 2009.

- VIII – Conselhos Tutelares;
- IX – Conselho do FUNDEB;
- X – Conselho de Alimentação Escolar;
- XI – Funcionários da Educação.

Na Lei estão estabelecidas as responsabilidades e as penalidades para diretor, supervisor pedagógico, professor, servidor de apoio, pais ou responsáveis pelos alunos e Conselhos Tutelares que não cumprirem as responsabilidades. As penalidades estão discriminadas no Art. 13, § 1º ao 6º da referida Lei.

Art. 13 – O cumprimento desta Lei deverá ser assegurado pelo monitoramento e avaliação sistemática de cada um dos programas, ações e instâncias responsáveis, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Municipal.

§ 1º - O supervisor pedagógico, responsável por coordenar as ações pedagógicas e as atividades contidas no PPP da unidade educacional, será responsabilizado pelo atendimento das diretrizes e metas educacionais, notadamente no que se refere ao desempenho dos professores e alunos, cuja penalidade será aplicada de acordo com o que dispõem os artigos 198 e 202²⁵ do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Mossoró.

§ 2º - O Diretor da unidade educacional deve atender o que determina o § 1º do artigo 9º, as diretrizes e metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) em relação às dimensões da gestão pedagógica, administrativa, e financeira, cujo não atendimento implicará em elementos de sua avaliação para recondução ao cargo.

§ 3º - O professor, cuja turma não apresentar desempenho satisfatório em relação à aprendizagem e à frequência (de pelo menos 75% do total dos alunos) e não apresentar desempenho informado no *curriculum vitae*, pela participação em formação continuada, capacitação, produções ou outras atividades educativas e socioculturais, poderá ter aplicação de penalidade de acordo com o que dispõem os artigos 198 e 202 do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Mossoró.

§ 4º - O servidor de apoio que não tiver participado de atividades de qualificação, capacitação, formação continuada, treinamentos em eventos, não for assíduo e pontual, poderá ter aplicação de penalidades de acordo com o que dispõem os artigos 198 e 202 do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Mossoró.

§ 5º - Os pais ou responsáveis pelos alunos que não se co-responsabilizarem pela frequência às aulas, desempenho do aluno no processo de aprendizagem e bom comportamento no âmbito da unidade educacional será notificado pela Escola às instâncias competentes.

²⁵ Na Lei de Responsabilidade Educacional consta estes artigos 198 e 202, no entanto, no Estatuto do Servidor Municipal os artigos que tratam das penalidades estão no capítulo V, artigos de 140 ao 145. Conforme o caso, são penalidades: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; V - destituição de cargo em comissão; VI - destituição de função gratificada ou de confiança. (Disponível em <http://www.prefeiturademossoro.com.br/procuradoria/lc2008.pdf>).

§ 6º - Os Conselhos Tutelares que não acompanharem e responderem pelas demandas das unidades educacionais serão notificados às instâncias competentes.

Sob a responsabilidade do município na Lei de Responsabilidade Educacional, está determinado que os investimentos financeiros na educação, devem chegar a um patamar de 30% até 2014. Isso já vem acontecendo no município de Mossoró. Em 2009, investiu-se 25% dos recursos da receita, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, e em 2012 se chegou a 27%. Para o ano de 2013, a previsão é 28,5%. Há, no entanto, necessidade de esclarecer que este percentual é referente à aplicação apenas de receitas municipais não estando inclusas as transferências do governo federal.

Observa-se que somente para diretores, supervisores, docentes, alunos, pais, conselhos e funcionários da educação, estão determinadas as penalidades, para os demais atores sociais citados no Art. 2º, como é o caso dos representantes do Poder Executivo, não são mencionadas as penalidades, ou seja, estas são atribuídas somente aos atores sociais das escolas.

A responsabilização (*accountability*) não diz respeito a alguns agentes, mas a todos aos quais a Lei se refere. Isso implica dizer que os gestores municipais que estão isentos de penalidades não serão responsabilizados pelo eventual não cumprimento de suas obrigações. Esse fato chama atenção para os seguintes questionamentos: se as responsabilidades pela Educação Básica do município devem ser compartilhadas conforme estabelece o Art. 2º, por que a punição apenas para alguns? Como responsabilizar os gestores municipais, se estes estão isentos de penalidades?

A prestação de contas aos cidadãos e o direito dos cidadãos de controlar as ações dos governantes são aspectos da *accountability*. Dessa forma, caberia essa garantia na Lei de Responsabilidade Educacional do município.

Ao estabelecer no Art. 10, que os indicadores e os resultados de cada uma das unidades educacionais deverão ser superiores ao ano anterior e que os mesmos serão apurados por ocasião da avaliação do Prêmio Escola de Qualidade, a Lei de Responsabilidade Educacional, revela que a administração da rede municipal de ensino estar vinculada as seguintes formas de responsabilização: 1) a mediante a introdução da lógica dos resultados, e 2) a da competência administrada, que foram mencionadas na introdução deste trabalho.

A Lei em seu Art. 11, também estabelece Prêmios e Honrarias para os diversos segmentos da comunidade educacional e membros da sociedade, como forma de

reconhecimento ao mérito educacional e ao alcance das metas estabelecidas por cada unidade escolar. Tratar-se-á mais adiante sobre esse aspecto.

4.5.2 As estratégias de recompensa material e simbólica

a) O Prêmio Escola de Qualidade

O Prêmio “Escola de Qualidade”, criado pelo Decreto de nº 3.546, de 11 de novembro de 2009, avalia o desempenho das Unidades de Educação Infantil e das Escolas do Ensino Fundamental da Rede Municipal, priorizando o processo de gestão e os resultados alcançados pelo processo de ensino. É definido no decreto como “um estímulo à melhoria da escola e ao sucesso da aprendizagem dos alunos, pela identificação e reconhecimento, como referência municipal, de estabelecimentos escolares que desenvolvam experiências inovadoras em Gestão escolar, apresentando resultados positivos”.

Os objetivos desse prêmio são: estimular o desenvolvimento da gestão democrática nos estabelecimentos escolares, tendo como foco o compromisso com educação de qualidade; valorizar os estabelecimentos escolares públicos municipais que se destaquem pelos resultados, por iniciativas e experiências inovadoras que conduzem à melhoria da aprendizagem dos alunos; apoiar o desenvolvimento de uma cultura de planejamento e avaliação da gestão escolar; e incentivar o processo de melhoria contínua dos estabelecimentos escolares, pela elaboração de planos e projetos, tendo como base os dados e resultados coletados continuamente. Seu instrumento de avaliação é um dossiê, construído de forma autoavaliativa por cada escola, com documentos comprobatórios dos avanços nos resultados de desempenho de aprendizagem e de gestão, devendo o mesmo ser apresentado pelas escolas anualmente, tendo sempre como ano base de referência o ano anterior ao em curso.

A avaliação da gestão escolar é feita por cada escola, por meio de quatro dimensões:

- 1) **Gestão Pedagógica**, a qual avalia os processos e práticas de gestão pedagógica orientados para assegurar o desenvolvimento cognitivo e a aprendizagem dos alunos, em consonância com o Projeto Pedagógico da Unidade Educacionais;
- 2) **Gestão de Pessoas**, abrange os processos e práticas de gestão dos profissionais da educação;
- 3) **Planejamento e Gestão**, que avalia os processos e práticas de gestão dos serviços de apoio, recursos físicos e financeiros;
- 4) **Avaliação e resultados**, que avalia processos e práticas da gestão voltadas para assegurar a melhoria dos resultados de desempenho da escola – rendimento, frequência e proficiência dos

alunos. Cada uma dessas dimensões apresenta parâmetros com critérios de avaliação que são pontuados por indicadores de 1 a 5. Destarte, o quadro 8 sintetiza os parâmetros e a pontuação que é atribuída a cada dimensão.

QUADRO 8 - AUTOVALIAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR - PRÊMIO “ESCOLA DE QUALIDADE” – EDIÇÃO 2009/2013.

DIMENSÃO	PARÂMETROS	INDICADOR				
		1	2	3	4	5
1. Gestão pedagógica: Abrange processos e práticas de gestão pedagógica orientados para assegurar a aprendizagem dos alunos, em consonância com o Projeto Pedagógico da escola.	# Garante o acesso e a permanência dos alunos, inclusive com necessidades educacionais especiais, nas classes comuns do ensino regular.					
	# Realiza práticas de organização do tempo/espço, de modo que assegure ações que aprimoram a qualidade do ensino e o atendimento às necessidades de aprendizagens dos alunos.					
	# Garante a atualização e validação do Projeto Político Pedagógico anualmente, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.					
PESO: 4,0	Subtotal					
2. Gestão de pessoas: Abrange processos e práticas de gestão dos profissionais da educação.	# Promove o desenvolvimento profissional em relação aos conhecimentos, habilidades e atitudes, através de ações de formação continuada com base nas necessidades identificadas.					
	# Adota práticas avaliativas do desempenho de professores e dos demais profissionais, ao longo do ano letivo.					
	# Promove práticas de valorização e reconhecimento do trabalho e esforço dos professores e demais profissionais da escola, no sentido de reforçar ações voltadas para melhoria da qualidade do ensino.					
PESO: 1,0	Subtotal					
3. Planejamento e gestão: Abrange processos e práticas de gestão dos serviços de apoio, recursos físicos e financeiros.	# Realiza de forma sistemática, coletiva e cooperativa o planejamento dos serviços e das atividades escolares oferecidas.					
	# Zela pela transparência da gestão, utilizando os canais de comunicação da escola para divulgar informações de prestação de contas dos recursos, dos resultados obtidos pela escola e das estratégias utilizadas na resolução de problemas.					
	# Desenvolve projetos nas áreas de saúde, esporte, assistência social e/ou cultura, ampliando as atividades internas e externas da escola, firmando parcerias externas à comunidade escolar.					
	# Aplica os recursos conforme plano de aplicação construído coletivamente, dando prioridade às necessidades.					
PESO: 2,0	Subtotal					
4. Avaliação e resultados: Abrange processos e práticas de gestão voltadas para assegurar a melhoria dos resultados de desempenho da escola – rendimento, frequência e proficiência dos alunos.	# Desenvolve um sistema de monitoramento das metas e ações estabelecidas no Projeto Político Pedagógico, garantindo condições de efetivação e sucesso.					
	# Acompanha cada aluno da escola individualmente, mediante registro de sua frequência e do seu desempenho nas avaliações.					
	# Alfabetiza as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico.					
	# Adota ações de combate à evasão e repetência, com sistemática de monitoramento, a fim de garantir a efetividade e sucesso dos alunos.					
PESO: 3,0	Subtotal					
TOTAL GERAL						

Fonte: Regulamento do Prêmio Escola de Qualidade, Jornal Oficial de Mossoró, n. 50, 30 jan. de 2010.

LEGENDA:

1. MUITO AQUÉM DO ESPERADO
2. AQUÉM DO ESPERADO
3. NÍVEL ACEITÁVEL
4. ALÉM DO ESPERADO
5. MUITO ALÉM DO ESPERADO

É importante esclarecer que as quatro dimensões que são avaliadas no Prêmio Escola de Qualidade sintetizam os objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico Municipal 2009-2013 e aglutinam as diretrizes do Decreto 6.094/2007, que dispõem sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, servindo como monitoramento e controle do Plano de Metas da Educação Municipal que consta na seção 4 do referido documento.

A premiação em dinheiro é concedida pela Prefeitura Municipal de Mossoró, para as escolas que tiverem nota igual ou superior a 8.0 na avaliação do dossiê e que obtiverem o 1º lugar no grupo de escolas de seu porte. O prêmio varia de 3.000,00 a 15.000,00 para escolas de ensino fundamental e de 2.000,00 a 10.000,00 para as Unidades de Educação Infantil.

As avaliações dos dossiês são realizadas por um Comitê Gestor, constituído por cinco membros, sendo um representante da Secretaria Municipal de Cidadania, dois profissionais da Gerência Executiva da Educação e dois representantes do Conselho Municipal de Educação.

Já foram realizadas três edições do Prêmio Escola de Qualidade, 2010, 2011 e 2012, sendo que na edição de 2010 as UEIs não participaram. Em sua primeira edição, somente uma escola conseguiu o prêmio, na segunda edição foram premiadas uma UEI e oito escolas, e na terceira edição, duas UEIs e nove escolas (destas, cinco haviam sido ganhadoras do prêmio em 2011). No total, três UEIs e doze escolas já conseguiram o Prêmio Escola de Qualidade, sendo apenas uma da zona rural. A escola que conseguiu a premiação na 1ª edição do prêmio, foi premiada em todas as outras edições.

Confrontando-se as escolas de ensino fundamental premiadas com as aferições que cada uma recebeu do IDEB nas edições 2009²⁶ e 2011, observa-se que todas as escolas da zona urbana premiadas nas três edições foram também as que obtiveram as melhores médias no IDEB. Além disso, verifica-se que 63,3% já ultrapassaram, nos anos iniciais, a meta projetada pelo INEP para 2021, algumas alcançando média \geq a 6,0. Outro dado que se evidencia é que das cinco escolas que têm os anos finais do ensino fundamental apenas a da zona rural ainda não atingiu as metas projetadas pelo INEP.

Essa comparação é importante para se estabelecer a relação das estratégias da política municipal de educação com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, visto que este indicador objetiva verificar o cumprimento das metas do Compromisso Todos pela Educação e as dimensões avaliadas no Prêmio Escola de Qualidade, as quais, em seu conjunto, compõem essas metas, conforme já mencionado anteriormente.

²⁶ Ano base da primeira edição do Prêmio Escola de Qualidade.

Vale ressaltar que no Planejamento Estratégico Municipal (2009-2012) está declarado que o Prêmio Escola de Qualidade, juntamente com o IDEB, são os indicadores da política de melhoria da qualidade do ensino da rede municipal.

Essa premiação para a gestão escolar, permite compreender o esforço dos gestores escolares no desempenho de suas funções administrativas e pedagógicas, fato mencionado, nos depoimentos dos supervisores pedagógicos e professores participantes desta pesquisa, como um dos fatores que tem contribuído para a melhoria dos resultados das escolas.

Um risco que se corre, é que o Prêmio Escola de Qualidade, ao invés de contribuir para a redução, aumente ainda mais as desigualdades entre as escolas. Criado um clima de competição entre as escolas, as que forem vencedoras do prêmio poderão não compartilhar as suas experiências exitosas com receio de que no ano seguinte não consigam ganhar, isso porque só recebe a premiação a escola que obtém a maior nota, e no geral são as mesmas escolas as ganhadoras.

b) O Prêmio em forma de 14º salário

Instituído pelo Decreto de n. 4066, de 19 de novembro de 2012, é uma bonificação referente ao valor bruto da remuneração que o servidor premiado recebeu no mês de novembro do ano avaliado, sendo excluído qualquer valor adicional que tenha sido incluso no referido mês. Esse é bônus pago aos profissionais da educação: professores, supervisores, gestores e pessoal técnico e de apoio pedagógico e administrativo que, conforme Art. 2º, “devem ter contribuído para a melhoria do desempenho dos alunos, conseqüentemente da Unidade, cujos resultados tenham sido acima da média das metas estabelecidas pela unidade educacional”.

O prêmio é pago em folha especial, no mês de abril do ano subsequente ao ano avaliado, estando vinculado à avaliação do Mapa Educacional. Como a primeira avaliação do Mapa Educacional foi em 2012, referente ao ano base 2011, desde 2012 os profissionais premiados recebem o 14º salário. O presente ano (2013) foi o segundo ano da premiação.

Para a premiação, de acordo com o Art. 3º do decreto 4066/2012, os resultados são aferidos por meio de critérios e indicadores inerentes ao desempenho do aluno, ao mérito do professor e ao desempenho da gestão. O desenvolvimento das crianças da educação infantil é avaliado pela Comissão Própria de Avaliação. Quanto ao desempenho dos alunos, os critérios para o ciclo da infância (1º ao 3º ano) são: a melhoria do indicador de alfabetização nas

avaliações externas (Provinha Brasil e Provinha Mossoró)²⁷ e o índice de alfabetização contido no quadro de rendimento escolar; para os demais alunos do 4º ao 9º ano, considera-se a melhoria dos indicadores de aprovação cujos resultados sejam superiores à média global 7.5 nas notas dos quatro bimestres do ano anterior e a frequência às aulas, que deve ser superior a 85%.

Com relação ao desempenho do profissional, são analisados: **a) o mérito:** participação em projetos interdisciplinares, desenvolvidos na escola, em curso de formação continuada, em eventos realizados na escola ou em atividades culturais, científicas e desportivas; atuação como palestrante, conferencista ou mediador, em eventos culturais ou científicos; participação em conselhos ou comissões; **b) as práticas pedagógicas:** desenvolvimento de projetos com temas transversais; utilização do laboratório de informática com atividade curricular; produção de textos ou outro material didático ou pedagógico de apoio às atividades educativas; produção científica ou cultural; projetos ou atividades vinculadas à educação ambiental; projetos socioeducativos ou socioeconômicos, realizados em parceria com outros órgãos da comunidade de inserção da Unidade Educacional; assiduidade e pontualidade.

As atividades acima elencadas são parâmetros que compõem as dimensões avaliadas no Mapa Educacional, devendo, portanto, serem informadas pelos professores em ficha avaliativa própria e todas devidamente comprovadas por certificados, declarações, produção, atas e registros em documentos oficiais que acompanham o relatório de avaliação do Mapa Educacional.

Com relação à instituição da premiação do 14º salário como um mecanismo da gestão do ensino, é visível nos depoimentos que todos os profissionais da educação querem recebê-lo, citando-o como uma forma de estímulo e de valorização àqueles que se dedicam ao trabalho de melhorar a qualidade do ensino ofertado nas escolas. No entanto, consideram que a premiação tem criado um clima de competição entre as escolas, conforme afirma um professor.

O 14º salário é muito bom, todos querem receber, mas eu acho que vem criando uma competição entre as escolas. Vejo nas reuniões, alguns colegas

²⁷ A Provinha Mossoró é um instrumento pedagógico sem finalidade classificatória, de caráter externo, aplicada e corrigida pelos técnicos da GEED anualmente, desde 2009. É direcionada a todos os alunos do 3º ano dos Anos Iniciais e Tem como objetivos principais: avaliar o nível de alfabetização dos alunos/turma e diagnosticar possíveis insuficiências das habilidades de leitura e escrita. Ainda não tem normatização e, de acordo com o Relatório da Avaliação Externa da Alfabetização, 2010, o delineamento e a construção dessas avaliações preveem, sobretudo, a utilização dos resultados obtidos nas intervenções pedagógicas e gerenciais, com vistas à melhoria da qualidade da alfabetização.

dizendo que escola tal ganhou, mas não mereceu, que outra era bem melhor e não ganhou, que tem escolas que são privilegiadas. Mas o que eu sei é que todos querem ganhar (P1, 2012).

Outro professor, referindo-se ao prêmio, diz:

“Claro que eu quero ganhar o 14º salário, e vou fazer o meu trabalho nesse sentido, cada vez mais melhorando a aprendizagem dos meus alunos e procurando colaborar com todos os projetos da escola. Mas, tem uma coisa que eu quero dizer, é que tá virando competição, ah isso tá” (P3, 2012).

A premiação por mérito, associada as demais estratégias, tem melhorado os resultados das escolas. Há, sem dúvida, um maior comprometimento dos professores com a escola e com os alunos e isso reflete numa melhoria da aprendizagem dos alunos. Contudo, essa perspectiva de competição entre as escolas, muito clara nos discursos dos professores, pode, segundo Sousa e Lopes (2010), diminuir as possibilidades de cooperação e de construção de identidade de rede entre as escolas.

Além disso, continua Souza e Lopes (2010), outros elementos, como condição social dos alunos e condições da oferta de ensino, infraestrutura, equipamentos e materiais didáticos disponíveis, formação continuada dos profissionais, são decisivos no desempenho do aluno. Essa preocupação está presente também nas vozes dos professores, para quem *“continuar recebendo esse salário é fundamental, é um estímulo maior ao trabalho que se desenvolve. No entanto, precisa-se de mais estruturas nas escolas, capacitação de professores para que se possa desempenhar práticas educativas mais eficientes” (P2, 2012).*

4.5.3 Estratégias de monitoramento e controle

a) A criação do Sistema de Avaliação da Educação Municipal

O Sistema de Avaliação da Educação Municipal (SIAVE) foi instituído pelo decreto de nº 3.749, de 21 de março de 2011, com o objetivo de assegurar o desempenho dos estudantes e a conseqüente qualidade da educação pública, devendo, conforme parágrafo único do Art. 1º, contribuir para assegurar a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, garantindo, assim, a eficiência e a efetividade da Rede Municipal de Ensino, dos demais órgãos de apoio à educação e da GEED.

Conforme estabelecido no Art. 2º, cabe ao SIAVE realizar a avaliação das unidades educacionais, dos órgãos de apoio à educação e GEED, avaliando o desempenho dos estudantes, dos professores, supervisores, gestores e funcionários de apoio à educação básica, assegurando:

I – avaliação da aprendizagem, avaliação institucional, interna e externa, de cada uma das unidades educacionais, e avaliação global da Rede Municipal de Ensino e dos demais órgãos de apoio à educação e da Gerência Executiva da Educação;

II - o caráter público dos procedimentos: coleta, tratamento e análise dos dados e publicidade dos resultados do processo avaliativo;

III - a participação de estudantes, professores, supervisores, gestores, funcionários da educação e representantes da sociedade civil, por meio de suas representações nos Conselhos e do Sindicato dos Trabalhadores da Educação.

Os resultados da avaliação do SIAVE, constituem-se como referencial básico para a política de melhoria da qualidade da educação, sendo componente referencial para o monitoramento da Lei Nº 2.717, de 27 de dezembro de 2010 (Lei de Responsabilidade Educacional Municipal). No Decreto consta que os resultados das avaliações dos professores, supervisores, gestores e funcionários da educação servirão como referência para a progressão funcional, concessão de prêmios e liberação para capacitação dos profissionais. Quanto aos resultados de cada uma das unidades educacionais, serão avaliados pelas dimensões e indicadores do Prêmio Escola de Qualidade.

De acordo com o Art. 3º, é responsabilidade do SIAVE a aferição da qualidade da educação municipal, por meio de dimensões que englobam os currículos, em cada uma das modalidades de ensino, além da política educacional em vigor, as diretrizes, os programas, os projetos, as atividades e as condições de oferta do ensino, considerando para isso, treze dimensões que estão detalhadas neste mesmo Art. e que são as dimensões que constam no mapa educacional.

O decreto de nº 3.749/2011 estabelece, no Art. 8º, a publicização dos resultados das avaliações, com exceção para os resultados individuais. Já no Art. 9º, para as unidades escolares, “os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a unidade educacional ou órgão de apoio à Educação e a Gerência Executiva da Educação, e entre a GEED e a Secretaria Municipal da Cidadania”. O não cumprimento do protocolo de compromisso envolve penalidades: i) para as unidades escolares: a suspensão de recursos financeiros do Programa de Manutenção das Escolas

Municipais; ii) para GEED e outros órgãos de apoio à educação: advertência ou a perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada.

b) O Mapa Educacional

Como mecanismo de monitoramento e avaliação do cumprimento da Lei de Responsabilidade Educacional pela rede municipal de ensino, foi instituído o Mapa Educacional - um plano de ações com metas que podem ser mensuradas por indicadores quantitativos, onde cada ação é acompanhada do (s) seu (s) respectivo (s) responsável (eis). Este deve ser elaborado no início de cada ano letivo, pelos profissionais de cada uma das Unidades de Educação Infantil e das escolas de ensino fundamental, devendo ser encaminhado para a Gerência de educação até 30 de março de cada ano, conforme Art. 9º da Lei nº 2.717/2010, após ser submetido à aprovação do Conselho Escolar.

A avaliação externa desse plano é feita pelo Sistema de Avaliação da Educação Municipal, publicando-se a relação das UEIs e escolas classificadas no Jornal Oficial de Mossoró, em abril do ano subsequente ao da avaliação. Conforme Portaria de n. 914/2013, de 10 de abril de 2013, foram classificadas com o prêmio 14º salário, referente à avaliação realizada em 2012²⁸, 47 unidades educacionais, sendo: 13 UEIs, 10 escolas da zona rural e 24 da zona urbana.

O Mapa Educacional é avaliado por meio de um relatório, instrumento de autoavaliação de desempenho do ano letivo concluído que as UEIs e as escolas fazem, incluindo metas e resultados do ME que foram projetados e alcançados. Este relatório deve ser encaminhado à comissão do Sistema de Avaliação da Educação Municipal com as devidas comprovações do que foi desenvolvido, seguindo o mesmo formato do Mapa Educacional. De acordo com o Art. 11, as unidades educacionais que alcançarem metas superiores as que foram estabelecidas pela unidade escolar no Mapa Educacional, terão o mérito reconhecido por meio de premiação e honorarias para os discentes, docentes, supervisores, servidores técnicos administrativos, de apoio e gestores. O prêmio para os servidores corresponderá ao valor bruto da remuneração do servidor premiado recebida no mês de novembro, ou seja, um 14º salário, já mencionado anteriormente. Para os alunos que obtiverem os melhores desempenhos, dois por escola, um do 5º ano e outro do 9º ano, o valor é determinado por decreto anualmente. E há ainda medalha de Honra ao Mérito “Cidadão do Desenvolvimento”

²⁸ O ano que é avaliado é sempre o ano anterior, no caso a avaliação efetuada em 2012 refere-se ao ano base 2011. Assim, 2012 só será avaliado em 2013.

concedida ao pai, mãe, membro do Conselho Escolar e ao representante da sociedade que contribuiu com as ações do conselho.

Uma questão que merece atenção é o fato de a avaliação do desempenho da escola, por meio do Mapa Educacional, ser conduzida tendo como base de análise não só *os indicadores de resultados* - matrícula, taxa de abandono, taxa de distorção idade-série, desempenho e rendimento, incluindo SAEB e IDEB no ano de aferição, mas também *os insumos* de que a escola dispõe: recursos financeiros; infraestrutura física; recursos pedagógicos; cursos de formação continuada dos professores e capacitação dos servidores. E ainda *os processos* utilizados: programas educacionais e apoio ao currículo escolar; programas de apoio aos professores e servidores técnicos; produção pedagógica, científica e cultural; promoção de atividades de responsabilidade social; funcionamento dos Conselhos Escolares; programas de apoio à família; ações de modernização pedagógica e administrativa.

De acordo com Oliveira (2007, p. 34), num monitoramento de sistemas de educação os resultados, juntamente com insumos e processos, são importantes e aceitáveis como padrão de qualidade, pois considerar apenas resultados como único elemento de qualidade seria exigir mais das escolas com menos recursos e que atendem alunos com menos recursos. É necessário, pois, uma dimensão que possa representar as condições em que ocorre o processo ensino-aprendizagem e esta é a dimensão dos insumos. Para o autor, se a noção de qualidade que se trabalha num determinado sistema for restrita a resultados (proficiência SAEB, IDEB, taxa de aprovação, taxa de abandono, etc) e insumos (*input e output*) “não se afasta do modelo típico da economia da educação que, no limite, é indiferente ao que se passa na escola” (OLIVEIRA, 2007, p. 34).

Dá ser necessária uma terceira dimensão, a dos processos, que “expressa o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros para obtenção de melhorias preestabelecidas” (OLIVEIRA, 2007, p. 34). A busca de procedimentos analíticos para atribuir valor aos processos internos da escola é, pois, uma dimensão de conceituação de um padrão de qualidade.

Nessa concepção de Oliveira (2007), um padrão de qualidade tem resultados, insumos e processos, podendo-se, então, afirmar que a rede municipal de ensino de Mossoró tem um padrão de qualidade estabelecido.

Embora os instrumentos utilizados pela GEED para monitorar a rede municipal de ensino e efetivar a política educacional tenham como padrão de qualidade das escolas não só os resultados, mas também os insumos e os processos, o que se verificou pelas análises dos

depoimentos dos gestores escolares, professores e supervisores pedagógicos, é que a centralidade está nos resultados, ou seja, em atingir boas metas de rendimento e desempenho para melhorar o IDEB. Isso fica evidente quando um dos professores, ao se referir ao IDEB, afirma:

É tudo em função desses resultados. Com certeza, tudo é em função disso, até porque você precisa elaborar um plano a partir do momento que a escola atinge mais ou menos um nível que está enquadrada dentro, [...] quer dizer, se você tá muito abaixo daquela expectativa, daquela meta, você tem que trabalhar mais, você tem que chegar a um certo nível melhor (P2, 2012).

A melhoria do indicador estatístico da qualidade tem sido meta das estratégias da política educacional do município, contudo, é necessário destacar que outros critérios também estão inseridos nesse processo de melhoria, os quais devem ser considerados.

Assim posto, cabe lembrar aqui que as dimensões avaliadas no Prêmio Escola de Qualidade e no Mapa Educacional envolvem: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, recursos pedagógicos e infraestrutura física. Nessas quatro dimensões estão incorporadas as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. São também essas dimensões que servem de instrumento para diagnóstico da situação educacional com fins de constituição do Plano de Ações Articuladas (PAR). De acordo com informações do MEC, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação está consubstanciado no PAR, que integra o PDE.

O município de Mossoró, como os demais do país, tem compromisso firmado com a União para o cumprimento dessas diretrizes. Assim, as estratégias usadas pela GEED estão vinculadas à política de educação nacional e se voltam para o compromisso da melhoria dos indicadores educacionais.

4.6 A POLÍTICA EDUCACIONAL LOCAL: UM MODELO DE *ACCOUNTABILITY*

A GEED, por meio do Planejamento Estratégico, estabeleceu e implementou estratégias que monitoram e avaliam as escolas. Os resultados obtidos, percebidos nas análises como a centralidade da política educacional municipal, devem servir como geradores de informações para as tomadas de decisões das unidades escolares e da própria GEED, coadunando-se assim às prescrições da política nacional. De acordo com o que consta no Planejamento Estratégico Municipal,

Os resultados obtidos com o processo de avaliação orientarão as unidades educacionais, a GEED e o Conselho Municipal de Educação nos processos de decisão, e quanto à coerência entre o PME, o PER e a Lei de Responsabilidade Educacional, e serão socializados por diferentes canais de comunicação, de modo a publicizar o desempenho da Rede Municipal de Ensino (MOSSORÓ, 2009, p. 50).

Para o MEC, o planejamento estratégico é considerado como uma das tecnologias educacionais, uma metodologia que visa desenvolver a capacidade gerencial das escolas e seus resultados educacionais, estabelecendo a direção a ser seguida pela organização.

A análise das ações estratégicas que passaram, então, a ser desenvolvidas para o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos para a rede municipal de ensino do município, durante o quadriênio 2009-2012, mencionadas anteriormente, revela que estas ações, ao se efetivarem, foram delineando uma política educacional que se enquadra num modelo de responsabilização, seguindo uma tendência que vem sendo adotada em alguns poucos estados e municípios do Brasil.

Nigel Brooke (2006, p. 380), em estudo feito sobre o futuro das políticas de responsabilização no Brasil, a partir de experiências em outros países, notadamente nos Estados Unidos, menciona que são quatro os ingredientes básicos que compõem os sistemas de responsabilização: 1) a decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade); 2) o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação); 3) os critérios para analisar esta informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões); 4) os critérios para aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequências).

A partir da instituição do Prêmio “Escola de Qualidade”, em 2009, a política educacional de Mossoró/RN apresenta todos esses ingredientes com: a publicização dos resultados das escolas no Jornal Oficial do Município, premiação para as escolas classificadas, entrega de selo de qualidade e bonificação em cerimônia pública de premiação; a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional de nº 2.717 de 27 de dezembro de 2010, estabelecendo o compartilhamento de responsabilidades e as consequências para a não responsabilização; e a criação do Sistema de Avaliação da Educação Municipal - SIAVE, em 2011, ao qual o Prêmio Escola de Qualidade foi integrado, contando ainda com o bônus do 14º salário. Tais proposições constavam como metas do Planejamento Estratégico Municipal

e posteriormente, como se percebe pelas datas de implantação, foram sendo efetivadas de forma gradativa no contexto da prática.

Com esses instrumentos são estabelecidos padrões de avaliações externa e interna para as escolas, alunos, professores, supervisores e gestores, oferecendo-se incentivos em dinheiro como premiação para as escolas que ganham o Prêmio Escola de Qualidade, 14º salário como bônus para professores, supervisores, gestores e pessoal técnico de apoio pedagógico das escolas que conseguem média igual ou superior a 80 no sistema de avaliação do Mapa Educacional, além de recompensas simbólicas como certificados de honra ao mérito e medalhas. Além disso, são também estabelecidas as penalidades para gestores, supervisores, professores, servidores, pais ou responsáveis pelos alunos que não cumprirem as responsabilidades que lhes são imputadas na Lei de Responsabilidade Educacional do município. Sendo assim, a avaliação tem consequências para as escolas e os profissionais que nela atuam.

Isso caracteriza o modelo de responsabilização do município de Mossoró, conforme Nigel Brooke (2006; 2008), como um sistema *high stakes* (com muito em jogo), ou seja, com prêmios monetários ou bônus salariais como consequências materiais explícitas para a equipe da escola. Segundo o autor, o desenvolvimento de políticas de responsabilização educacional está relacionado diretamente ao crescente uso de sistemas externos de avaliação e à confiança nesses instrumentos. Conforme já foi mencionado, no capítulo “Do contexto da influência ao contexto da produção: a política de avaliação externa da Educação Básica” deste trabalho, as influências são originárias do uso de tais avaliações nos EUA e Inglaterra, onde a “exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas escolares tem sido respondida pela implementação de políticas de *accountability*, ou seja, de responsabilização” (BROOKE, 2006, p.378).

De acordo com Afonso (2009; 2010), um modelo de *accountability* apresenta uma estrutura consistente, em que diferentes dimensões sintetizadas em três pilares: o da avaliação, o da prestação de contas e o da responsabilização, apresentam relações e intersecções congruentes, funcionando e fazendo sentido como um todo. Sendo que a avaliação pode ocorrer em dois momentos, antecedendo a prestação de contas (avaliação *ex-ante*) e ou entre a prestação de contas e a responsabilização (avaliação *ex-post*).

A política educacional de Mossoró (2009-2012) pode, assim, ser considerada um modelo de *accountability*, em virtude de apresentar os ingredientes mencionados por Nigel Brooke (2006), que revelam os três pilares, identificados por Afonso (2005; 2009; 2010)

como estruturantes de um modelo de *accountability*: o pilar da “avaliação”, que se refere ao processo de recolha e tratamento da informação e dados diversos, no sentido de produzir juízo de valor sobre uma dada realidade; o pilar da “prestação de contas”, que se consubstancia nas dimensões informativa e argumentativa, diz respeito ao direito de pedir informações e exigir justificações sobre as ações praticadas, e ainda na obrigação ou dever das escolas de darem respostas (*answerability*)²⁹; e o pilar da “responsabilização”, que se refere à imputação de responsabilidades, à imposição de sanções e punições (*enforcement*)³⁰, ao reconhecimento do mérito, à atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, a assunção autônoma de responsabilidades pelos atos praticados, ou, ainda, outras formas legítimas de responsabilização.

A avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, na perspectiva de Afonso (2010), nem sempre são decorrentes de orientações e relações democráticas e de *empowerment*³¹ dos cidadãos, principalmente se nas possíveis combinações desses pilares, priorizar-se a responsabilização sem avaliação e sem prestação de contas, ou a realização autônoma da avaliação. Um modelo de *accountability* democrático inclui estes três pilares de forma articulada e sustentada em valores como a cidadania, a participação, o direito à informação e a transparência.

Embora as estratégias de *accountability* incluam mecanismos democráticos, o que se evidencia na política educacional municipal é que, mesmo tendo como objetivo declarado, a gestão democrática, o que tem se destacado é a gestão gerencial. Visto que as estratégias da política refletem mais as influências do novo modelo de gerencialismo que foi imputado ao setor público, com as políticas racionalistas do neoliberalismo e com a reforma administrativa brasileira, já citada neste trabalho. Os discursos de excelência, efetividade e qualidade, a criação de mecanismos de controle e responsabilização, ou seja, a lógica dessa nova cultura gerencial estão presentes tanto nos textos da política como nos discursos da gerente executiva de educação.

Essa política de responsabilização tem provocado mudanças nas práticas dos profissionais da educação e gerado nas escolas, pelo menos nesses quatro anos analisados, a melhoria do IDEB do município, nos anos iniciais e nos anos finais. Tratar-se-á mais detalhadamente sobre esses resultados no item a seguir.

²⁹ De acordo com Afonso (2009), a palavra *answerability* pode ser traduzida em português por responsabilidade.

³⁰ O termo “*enforcement*” se refere, na maioria das vezes, a aspectos relacionados a sanções e punições, supondo também conotações não negativas. (AFONSO, 2009).

³¹ Traduzindo como empoderamento.

4.6.1 Os resultados e efeitos da política nas escolas

Alguns impactos da política educacional são perceptíveis na educação pública municipal em termos de melhoria de resultados nos indicadores de rendimento das escolas e, conseqüentemente, no desempenho dos alunos na Prova Brasil. Isso tem gerado a crescente evolução do IDEB da rede municipal de ensino, conforme já exposto nesse capítulo. Para isso, as estratégias derivadas de tal política foram adotadas dentro das escolas, com o objetivo de atender às exigências da mesma.

A elaboração do Planejamento estratégico das escolas em 2010 acompanhada da elaboração do plano de metas, denominado Mapa Educacional, e da atualização anual do PPP, são os instrumentos derivados para a escola, são estratégias que estão incorporados na prática escolar. As ações a serem desenvolvidas devem estar articuladas nesses três instrumentos que se complementam. O Planejamento estratégico, o primeiro a ser elaborado, estabeleceu algumas metas nas três escolas pesquisadas, porém, com a implementação do Mapa Educacional, não houve atualização no planejamento estratégico das escolas desde 2011, passando o Mapa a ser o planejamento detalhado de todas as ações administrativas e pedagógicas das escolas investigadas. Nele, consta inclusive, a previsão de todos os projetos a serem realizados mês a mês e com os seus respectivos responsáveis citados nominalmente em cada projeto e ação, e ainda a quantidade de alunos que estarão envolvidos nos mesmos.

Na visão dos gestores escolares, supervisores pedagógicos e dos professores estes instrumentos são importantes e têm contribuído para melhoria das escolas, porque para eles, embora sejam exigidos pela GEED, são propostas pensadas e construídas na escola, cujo foco é a aprendizagem dos alunos. Como sugere Mainardes (2007, p. 155), “é importante evitar a noção de que as políticas são sempre respondidas de forma negativa ou que as políticas são coercitivas e retrógradas”.

De acordo com uma das gestoras (G1, 2012), “nossas propostas são elaboradas por toda a equipe, elas são elaboradas no nosso Mapa Educacional desde 2010 e isso eu considero importante. Toda a equipe se reúne e determina quais são seus projetos para aquele ano dentro de metas estabelecidas”. Isso é confirmado pelos supervisores e também pelos professores, para eles,

As propostas são elaboradas em reuniões, pelos professores, pela direção, pelo conselho, por toda comunidade escolar, nós sentamos, ouvimos. É uma política da escola, vai ouvindo, vai ouvindo, depois se reúne todo mundo e assim as propostas são montadas. São propostas próprias, o ME é da

escola, é escrito pra escola, é um documento nosso. Serve para essa realidade, assim como o PDE (SP2, 2012).

Eu participo da elaboração das propostas porque nós somos um conjunto, na hora da avaliação da escola não é só eu que sou avaliado, é a escola toda. Então o que eu acho bom é que a escola divide a responsabilidade, a responsabilidade não é só do gestor, do supervisor, do professor, do aluno, e eu acho que é por aí (P3, 2012).

Esse envolvimento dos profissionais na elaboração e implementação das ações é um fator de extrema relevância na efetivação de uma política educacional, é uma possibilidade de que cada um em sua função assuma a sua parte, ou seja responsabilize-se. A questão da responsabilização está se incorporando no discurso da escola, ninguém se isenta da sua parcela de contribuição no efeito de melhoria da escola. Para Sousa e Lopes (2010, p. 59) “se é certo que as políticas públicas vêm buscando mecanismos de superação da baixa qualidade, com estratégias de indução, como é o caso da avaliação externa, parece óbvio que o envolvimento dos professores e dos demais profissionais das escolas na elaboração e implementação de ações é urgente”.

Outro aspecto relevante detectado é que o fato da escola e seus profissionais serem submetidos à avaliação externa do sistema municipal e também a do INEP/MEC não tem sido vista de forma negativa, pelo menos nas escolas investigadas. Nesta pesquisa, os discursos revelam isso. Afirma uma supervisora que

Na escola, nós pensamos juntos com os professores, com a diretora o que é melhor para a escola, isso acontece nas extrarregências, a gente discute em grupo e aí é que a gente fecha as nossas propostas. Depois que termina sua execução, os resultados a gente avalia, e também é avaliada. Para mim, tudo que se faz numa escola, em qualquer canto, você tem que sentar, planejar, executar e avaliar. Para mim, o carro chefe de uma instituição se chama avaliação, quando eu me autoavalio, quando eu deixo as pessoas me avaliarem, então eu estou realmente querendo melhorar, crescer e fazer um bom trabalho (SP2, 2012).

Todos os profissionais entrevistados, sem exceção, enfatizaram que o resultado da avaliação do IDEB é importante, mas que deve ser resultante de um trabalho voltado para a formação integral do aluno e não apenas para a Prova Brasil. Um dos professores entrevistados assim posiciona-se: “é um trabalho assim, incansável, de acompanhamento do aluno, voltado a sua formação, independente de IDEB, entendeu? Todos os projetos que são desenvolvidos na escola têm essa finalidade de alargar o horizonte dos alunos para que consigam interpretar o mundo” (P1, 2012).

Nas escolas, durante o período da pesquisa, não se verificou indícios de que esteja havendo uma preparação dos alunos voltada exclusivamente para a Prova Brasil. Como para a avaliação do Mapa Educacional, cada professor também estabelece suas metas por turmas e disciplinas, não há uma valorização apenas dos conteúdos das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática (as que são avaliadas na Prova Brasil). Essa questão, que é observada na forma de avaliação do município, que não usa outra prova externa de desempenho para os alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental, além do SAEB, não restringindo a avaliação a determinadas disciplinas, mas voltando-se para insumos, processos e resultados, revela-se um diferencial na avaliação da rede municipal.

Dessa forma, a elaboração do Mapa Educacional, a elaboração do Planejamento estratégico por cada escola e a cobrança de sua execução por meio da avaliação externa do município, revelam a existência dos efeitos de primeira ordem de uma política, que conforme Ball (2009) são produzidos no contexto da prática. Os efeitos de primeira ordem são aqueles referentes às mudanças na prática, nas formas de comportamento dos profissionais que efetivam a política educacional dentro das escolas.

Com relação aos efeitos de primeira ordem, os discursos das entrevistas e os textos revelam que:

- a) As escolas passaram a analisar seus indicadores de rendimento e desempenho e os resultados obtidos nas avaliações externas do SAEB, projetando, a partir dessas análises as suas próprias metas, não sendo o município que estabelece as metas.
- b) O trabalho com projetos interdisciplinares se tornou a tônica da ação educativa nas escolas. Estes encontram-se discriminados no ME de cada escola com o período estipulado para sua execução e com seus respectivos responsáveis.
- c) Com a implementação da política em quatro anos, é observada uma melhoria nos indicadores de rendimento e desempenho das escolas da rede municipal de ensino, e, conseqüentemente, nos indicadores do município. Conforme já demonstrado neste capítulo, o decréscimo do índice de reprovação e evasão pode ser considerado um efeito positivo da política.
- d) A avaliação das escolas pelo SIAVE, envolvendo um processo de autoavaliação, induz os gestores escolares, supervisores pedagógicos e professores a repensarem suas práticas e a verem os resultados de aprendizagem dos alunos como uma responsabilidade coletiva.

e) Percebe-se que o discurso de responsabilização pelos resultados da escola está se incorporando nos profissionais da educação, o que pode ser uma consequência advinda da Lei de Responsabilidade Educacional do município.

É evidente que ocorreu uma mudança na forma das escolas e professores planejarem e executarem suas ações educativas, mas há que se considerar que o município passou a investir mais recursos de sua receita própria, com a Lei de Responsabilidade Educacional. Não se pode negar que houve uma melhoria com relação a investimentos em equipamentos, aquisição de materiais pedagógicos, livros para as bibliotecas, formação de docentes e pessoal técnico e de apoio, podendo isso ser percebido nas descrições que constam nos documentos das escolas e no Planejamento Estratégico da rede municipal de ensino. Mas também é necessário dizer que esses investimentos ainda não têm sido suficientes para uma melhoria na infraestrutura de todas as escolas que ainda apresentam ambientes considerados, pelos gestores, como inadequados para um bom funcionamento. Além disso, em muitas escolas faltam espaços e equipamentos adequados para atividades de Educação Física e para o desenvolvimento da educação musical, atividades obrigatórias do currículo escolar.

Segundo uma das supervisoras pedagógicas, a prefeitura e a GEED precisam investir mais na infraestrutura das escolas, pois *“imagine você, se com essa estrutura a gente consegue um bom resultado e com laboratórios de ciências, informática, espaços para as atividades, como não seria?”* (SP2, 2012).

É oportuno ainda focar a aprovação do Plano de Capacitação dos Profissionais da Educação Municipal pela Lei Complementar de nº 076, de 12 de novembro de 2012, que tem como objetivo, declarado em seu art. 2º, elevar o nível de qualificação dos profissionais da educação pública municipal em efetivo exercício de suas funções, tendo em vista a melhoria contínua da qualidade da educação infantil, do ensino fundamental e suas modalidades, além de:

- I – manter atualizado um banco de dados sobre o corpo funcional da rede municipal de ensino, incluindo tempo de serviço, formação, qualificação, lotação, desempenho funcional, licenças, afastamentos etc.;
- II – estabelecer parâmetros de qualidade para as atividades educativas com base na capacidade instalada de formação dos profissionais e nas qualificações obtidas;
- III – dimensionar quantitativos anuais para as diferentes modalidades de cursos e atividades de formação continuada, de acordo com a capacidade de liberação de pessoal, com afastamento parcial ou total das atividades;

IV - subsidiar o sistema de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos profissionais da educação, para efeito de ascensão funcional, concessão de vantagens e avaliação por mérito;

V - instituir indicadores de capacitação por áreas do conhecimento e modalidade de atividades, de modo a estabelecer prioridades para a participação nos cursos e modalidades.

Sobre o Plano de Capacitação dos Profissionais da Educação Municipal, a Gerente da Educação (2012), afirmou:

Eu preciso valorizar o servidor, porque se eu digo que quero a participação dele, mas ele quer fazer um curso, eu não deixo, ele pede recursos pedagógicos eu não consigo, ele quer participar, quer fazer uma atividade na escola eu coloco dificuldade, então eu não estou valorizando. A aprovação de uma lei que vai garantir que quem fizer mestrado e doutorado fora de Mossoró, além de sair com o salário, ainda ganha uma bolsa é valorizar o profissional da educação. Muita gente não vai fazer mestrado ou doutorado fora porque tem medo de sair só com o salário. Aí a gente vai e dá esse incentivo.

O Plano de Capacitação dos Profissionais da Educação Municipal representou um incentivo à capacitação em nível de Mestrado e Doutorado, com garantia de liberação com remuneração e ainda uma bolsa - auxílio de capacitação³²- pelo prazo do curso no qual o profissional estiver participando. Além disso, estabelece também como responsabilidade de cada unidade educacional a elaboração anual do Plano de Capacitação dos Profissionais que trabalham nas mesmas. O município de Mossoró se torna, assim, o primeiro, no país, a oferecer tal incentivo.

Quanto aos efeitos de segunda ordem, mencionados por Ball (2009), e relacionados às mudanças nos padrões de acesso, oportunidades e justiça social, ainda não é possível fazer muitas afirmações, levando-se em conta que a política se encontra nos seus primeiros anos de efetivação. Esses efeitos demandam maior tempo de implementação de uma política para que se possam apresentar elementos conclusivos. Mas, a partir dos efeitos de primeira ordem aqui citados, é possível fazer algumas inferências do provável impacto da política educacional de Mossoró sobre os efeitos de segunda ordem. Em termos de oportunidades educacionais, o acesso ao ensino fundamental está universalizado. A análise do item que trata da matrícula, no Mapa Educacional, mostra que sobram vagas em algumas escolas da rede municipal de ensino. Contudo, apesar das oportunidades educacionais estarem melhor, as desigualdades

³² A bolsa – auxílio de capacitação - é destinada aos profissionais da educação que cursarem Mestrado ou Doutorado em outro município.

educacionais permanecem, há ainda um índice muito alto de distorção idade-série, o que revela que os alunos não estão concluindo os níveis de ensino no tempo e idade certas.

Com a análise dos textos, dos discursos e durante as visitas para recolhimento do material empírico nas escolas, detectou-se, na verdade, que o Mapa Educacional se tornou o principal planejamento da prática da escola, o plano que direciona todas as ações das escolas no sentido de promover o ensino-aprendizagem e atingir as suas metas. O Projeto Político-Pedagógico que deveria ser o unificador, o instrumento norteador das ações desenvolvidas nas escolas, não tem funcionado como tal. Embora seja uma exigência a sua atualização anual, não se percebe, nos Mapas Educacionais analisados, a necessária articulação com o que consta nos PPP. O Mapa Educacional está mais articulado com o PDE, cujas ações convergem para o mapa. Isso ocorre, provavelmente, porque as dimensões exigidas no PDE são muito semelhantes às do mapa, o que facilita a sua elaboração. Essa questão é claramente declarada nas entrevistas, destacando-se o depoimento de uma das supervisoras pedagógicas, a qual afirma que, *“todos os planejamentos e propostas nós colocamos no PDE, tudo que tá no PDE nós cumprimos na escola, e a partir do PDE montamos o Mapa Educacional”* (SP1, 2012).

O fato das escolas estarem utilizando o ME como o planejamento central de suas ações, estabelecendo metas a serem atingidas, incluindo também o IDEB, revela que as avaliações do ME e do IDEB são indutoras das atividades educativas. Observa-se, então, que a proposição de avaliação e autoavaliação das escolas para a produção de informações complementares à avaliação do SAEB, é uma prática incorporada ao sistema municipal de educação, funcionando como orientadora de propostas e práticas educativas.

Dessa forma, é oportuno ressaltar que o uso dos resultados do IDEB pela GEED e pelas escolas, além das estratégias implementadas para a sua melhoria, legitimam cada vez mais as estatísticas oficiais relacionadas às políticas educacionais. Na seção seguinte abordar-se-á, então, como ocorre nas escolas esse processo de legitimação.

4.7 O EFEITO LEGITIMADO E LEGITIMADOR DAS ESTATÍSTICAS DO IDEB NAS ESCOLAS MUNICIPAIS

Os dados do IDEB são analisados e servem como um norteador das tomadas de decisões no âmbito da GEED de Mossoró/RN e no âmbito das escolas, evidenciando que as

estatísticas oficiais, a nível local, têm servido como fonte de conhecimento e informação para a realização da política educacional.

Para Brooke (2005), a Avaliação Nacional da Educação Básica no Brasil tem sido motivada não por uma necessidade de controle, senão pela crença de que as políticas de melhoria da qualidade do ensino devem basear-se em informações confiáveis e objetivas, geradas por meio de medidas de desempenho em grande escala, ao invés de apostas baseadas no senso comum.

A credibilidade e a técnica são elementos essenciais para a aceitação e adoção das estatísticas oficiais. Nesse sentido, “os agentes envolvidos têm que estar de acordo que o instituto de pesquisa é o seu porta-voz e que os dados produzidos expressam os interesses e as realidades comuns das partes envolvidas” (SCHWARTZMAN, 1997, p. 18).

Convém, pois, lembrar que, de acordo com Gil (2007, p. 275), as imagens das escolas que são delineadas pelos números e os discursos sobre esses números “são tanto mais influentes, quanto maior for a legitimidade assumida pelas estatísticas”. Nessa perspectiva, as estatísticas oficiais da educação gozam de um prestígio que lhes é concedido por duas fontes de crédito: a ciência e a autoridade do Estado que as produz e a articulação das garantias advindas desses dois espaços, conferem especial legitimidade às estatísticas oficiais.

Essa crença específica é difundida entre os participantes do campo educacional, que passam a ver as estatísticas como fornecedoras de referências e, como tal, devem ser acatadas, conferindo, com isso, maior legitimação às mesmas. O IDEB, então, além de ser um indicador estatístico quantitativo se consolida como orientador das políticas públicas educacionais locais.

Os dados das entrevistas mostram que os gestores escolares, supervisores pedagógicos e professores das escolas participantes da pesquisa se posicionam da mesma maneira que a gerente de educação. Todos consideram que as estatísticas educacionais hoje servem como um norte para as ações da escola. Um dos gestores, se referindo às estatísticas do IDEB, afirma que “o IDEB é construído dentro da escola. Quando ele é divulgado é o momento então em que você vai avaliar o trabalho da escola que você já acompanhou, não tem como ser deixado de lado, digamos que ele é o espelho da escola” (G1, 2012).

Uma das gestoras, se posiciona mostrando aspectos positivos do IDEB, mas também os aspectos que considera negativo no indicador.

Eu acho essas estatísticas geradas pelas avaliações, são positivas e negativas ao mesmo tempo. Positivas por quê? Porque servem de parâmetro para nós nos autoavaliarmos, né? Porque uma coisa é eu montar uma

avaliação e eu mesmo conduzir essa avaliação, outra coisa é um conjunto, um grupo, que esteja lá longe, falando igual a matuto, lá em Brasília, que idealiza e que faz essa avaliação. O que eu acho negativo é porque eles não têm, e talvez seja impossível ter, uma diferenciação. Como? Uma escola que esteja numa área mais privilegiada ela seja avaliada da forma que uma que esteja em área de risco, como é o caso da nossa (GE3, 2012).

Essa gestora foi a única que levantou um dos pontos que é motivo de questionamentos e críticas, com relação as avaliações externas, e que neste trabalho também critica-se, o fato de não serem levados em consideração nos resultados dessas avaliações os contextos socioeconômicos e culturais nos quais as escolas estão inseridas. O que significa que todas as escolas são avaliadas pelos mesmos critérios, independentemente da situação em que se encontram.

Para os demais respondentes, o IDEB é visto de forma positiva, como um índice importante e que deve ser considerado como um parâmetro para as práticas da escola. Isso pode ser confirmado nos depoimentos abaixo:

Eu acho assim, que além da escola ser bem vista na própria escola e fora dela, é um indicador importante não para a escola aparecer, mas para fazer com que as pessoas se empenhem mais. Não é questão de competição, é questão de você saber se o seu trabalho, que começou lá no 1º ano, chegou no 5º, porque avalia a escola, avalia o aluno e avalia o professor, né? (SP1, 2012).

Aqueles são números que são registrados naquele momento e de certa forma revelam alguma coisa. Então eu acho que o IDEB é muito importante, porque avalia e nos dá um parâmetro. Pronto, a bondade dele é porque nos dá um parâmetro para trabalhar, se reflete realmente, não sei, se poderia ter outro modo de avaliação, não sei. Mas, nesse sentido, a gente tem um parâmetro para trabalhar em cima dele, ele dá um norte (P3, 2012).

Este índice é muito importante não só para a escola como para o aluno, porque uma coisa é você fazer uma avaliação interna, e outra é quando você participa de uma avaliação externa e que é a nível nacional. A gente consegue ver, realmente, como é que tá a aprendizagem do aluno e ele mesmo se orgulha e vê que ele tá participando e se interessa até mais, porque a gente divulgou muito esse IDEB, então essa divulgação só fez com que o aluno quisesse melhorar mais (GE2, 2012).

Como os dados são referentes à própria instituição, esses profissionais se veem, portanto, nesse dado, como afirma uma gestora “é a nossa equipe que está sendo reconhecida, é o nosso aluno que foi avaliado. Ele é fruto do professor da alfabetização, do ciclo da infância: 1º, 2º, 3º ano, da sistematização... de todos os professores” (G1, 2012). De

acordo com os professores respondentes, *“a sociedade valoriza muito uma escola que atinge um bom IDEB”* (P1, 2012).

O discurso em defesa desse indicador de qualidade contribui para legitimar cada vez mais o mesmo, já legitimado pela própria política de avaliação nacional.

Conforme já mencionado, as escolas utilizam as estatísticas oficiais do IDEB como referência para a elaboração de suas ações, seja em ano de aferição ou não. Em ano de divulgação dos resultados do IDEB, aquelas escolas, entre as da rede municipal, que conseguem atingir as melhores médias realizam diversas ações que contribuem para o reconhecimento da legitimação dos dados. Divulgam, pois, o mérito na mídia local; fazem propagandas com faixas afixadas em frente à escola com a classificação e a média obtida; e no desfile cívico oficial de 30 de setembro alunos desfilam no pelotão da frente com faixas expondo a classificação. Ainda nos depoimentos dos respondentes da pesquisa, evidenciou-se a ocorrência de reuniões com pais, professores e funcionários para a divulgação do resultado, comemorando se esse for positivo e, caso seja negativo, busca-se, conforme afirma um professor, *“ver onde a gente precisa melhorar e, a partir daí, traçar metas para que a gente melhore”* (P3, 2012).

Essa forma de reação das escolas, com relação à divulgação dos resultados do IDEB, é uma forma de legitimar o mesmo, conforme Bourdieu (2010, p. 165), quando afirma que *“a manifestação pública, num discurso ou num ato público constitui por si um acto de instituição e representa por isso uma forma de oficialização, de legitimação”*. É parte da intenção do jogo político, das técnicas de ações e de expressão que ele oferece num dado momento, do poder simbólico do Estado, como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo.

Esse processo de legitimação se dá pela crença nos dados oficiais, sendo essa crença fruto de um trabalho de produção e imposição, de sentido que vai sendo desenvolvido, de acordo com Bourdieu (2011), no seio das lutas do campo político, dos interesses dos produtores do poder simbólico, cujas estratégias consistem em pôr o senso comum do seu lado. A legitimação é, pois, produto de incorporação das próprias estruturas as quais ela se aplica.

A legitimação das estatísticas do IDEB foi sendo, então, construída não só por imposição de sua legalidade enquanto dado oficial do Estado, investido da credibilidade e da técnica científica, mas também por um processo de inculcação na sociedade, o que Bourdieu (1998) chama de doutrinação simbólica do qual participam a mídia, os intelectuais, os simples

cidadãos, que por meio de um discurso em defesa da qualidade da educação, vão impondo a inevitabilidade de um indicador que possa aferi-la.

Essa doxa (como refere Bourdieu) do IDEB, como indicador da qualidade da educação que torna a escola “bem (ou mal) vista na sociedade”, no sistema educacional municipal e nacional, que premia e classifica, foi sendo incorporada no contexto local, difundida nos discursos da Prefeita, do Secretário da Cidadania, da Gerente de Educação, dos Gestores Escolares e Supervisores Pedagógicos, e nos textos das políticas educacionais locais. Para Bourdieu (2011, p. 145), “o reconhecimento da legitimidade mais absoluta não é outra coisa senão a apreensão do mundo comum como coisa evidente, natural, que resulta da coincidência quase perfeita das estruturas objetivas e das estruturas incorporadas”.

As estatísticas, assim, são legitimadas pelas escolas que, ao mesmo tempo, se legitimam, visto que passam a ser reconhecidas pelo sistema de avaliação nacional e pelo sistema de educação municipal como escola de qualidade. Além disso, as estatísticas legitimam as políticas públicas nacionais e municipais. Ocorre um processo onde legitima-se o legítimo: exemplo de circulação circular de bens simbólicos. Conforme observa Bourdieu (2011, p.155), isso acontece porque “todas as coisas [...] só podem preencher sua função simbólica de legitimação porque, justamente, beneficiam-se, em princípio, do reconhecimento universal”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de governo racionalmente administrado fez surgir o interesse pelas estatísticas, sua produção e utilização se apresentaram como signos da razão da modernidade. Esse interesse tornou-se cada vez mais crescente, ao longo do tempo, vindo as estatísticas, desde a sua criação, no século XIX, a contribuir na condução das políticas governamentais, sendo identificadas como necessárias ao conhecimento dos governados, para, a partir disso, o governo poder exercer influência sobre os mesmos.

A necessidade de alinhamento aos países desenvolvidos despertou no Brasil a necessidade da escolarização da população, fator fundamental para atingir-se tal propósito. Logo, as estatísticas educacionais entraram no cenário nacional, mostrando-se relevantes para a tomada de decisões sobre a educação no país.

Os estudos desta pesquisa revelam que as estatísticas estão assentadas numa legitimidade que lhes é conferida pelo fato de serem produzidas pelo Estado, a partir de procedimentos científicos. Como bem explica Natália Gil (2007, p. 378), “as estatísticas carregam a autoridade própria às questões estatais e a ampliam pela vinculação com o universo científico”.

Nesse sentido, o estudo aqui desenvolvido pretendeu lançar luz sobre os usos das estatísticas oficiais do IDEB e compreender como tais estatísticas são legitimadas a partir dessa utilização na rede municipal de ensino do município de Mossoró/RN. Retoma-se, portanto, a pergunta que norteou a pesquisa: a partir dos resultados do IDEB, que estratégias da política educacional são definidas e executadas para o ensino fundamental na rede municipal de Mossoró/RN?

A partir de uma análise, utilizando-se os contextos primários do ciclo de política de Ball (2009), articulou-se os campos macro e micropolíticos para a compreensão da implementação da política educacional municipal, enfocando-se os processos micros e a ação dos profissionais que implementam a política no contexto da prática.

O contexto de influência e o da produção, no campo macropolítico, evidenciou as influências globais, internacionais e nacionais presentes na ação do Estado e os interesses envolvidos na busca por informações e conhecimentos estatísticos educacionais, produzidos por meio de avaliações externas aplicadas em larga escala. A partir desses conhecimentos, as políticas nacionais da educação passaram a ser formuladas ou modificadas.

No campo micropolítico, tanto os textos da política educacional como os discursos das autoridades, aqui tipificado pelo da gerente executiva da educação, e os discursos dos profissionais das escolas, evidenciaram, no contexto da prática, o relevante papel que os resultados da avaliação educacional, transformados em estatísticas, têm assumido na condução da política educacional do município. Tais resultados são considerados instrumentos orientadores das tomadas de decisões voltadas à melhoria da qualidade do ensino ofertado pelas escolas.

O IDEB, pois, adquiriu caráter de referência, servindo de parâmetro para a gerência da educação do município, para as unidades educacionais, sendo utilizado, também, como norteador na construção de seus planejamentos e ações. Além disso, a GEED implantou outras práticas externas de avaliações como mecanismo de monitoramento da qualidade do ensino das escolas municipais.

A criação de um sistema de avaliação municipal, o SIAVE, que avalia a gestão e o desempenho das escolas municipais, complementando a avaliação do IDEB, tem, nesse aspecto, contribuído para a aquisição de dados quantitativos e qualitativos que, transformados em informações, subsidiam tanto a gerência de educação como as escolas da rede municipal na elaboração e implantação de suas estratégias para melhorar o desempenho da educação municipal.

Dessa forma, percebe-se que a ação política produz e impõe representações do mundo social capazes de agir sobre esse mundo, sobre as representações e ações dos agentes a esse respeito (BOURDIEU, 1996). Não se pode esquecer os esforços do Estado em impor conhecimentos, valores e visões de mundo.

Os dados estatísticos oficiais da educação estão imbuídos da legitimidade dada pela ciência e pela autoridade do Estado, crença que produz um efeito no real, um efeito de teoria. Como os dados do IDEB são representações quantitativas de uma determinada realidade, quanto mais reconhecidos, maior será o seu efeito real na viabilização de práticas para modificar tal realidade. Essa é, pois, a capacidade que o poder simbólico - poder de fazer ver e fazer crer - tem de, pelos discursos e pelos textos, impor determinadas visões de mundo e construir realidades.

Evidencia-se que o IDEB, indicador quantitativo criado para monitorar e medir a qualidade da educação do país, ao possibilitar que os profissionais da educação possam ser responsabilizados pelos resultados das unidades educacionais, vem induzindo os municípios a

desenvolverem políticas de responsabilização, o que – até o quanto alcança a análise – aparentemente parece vir obtendo êxito nesse aspecto.

A análise dos documentos da política educacional municipal permite concluir que o município de Mossoró tem seguido essa tendência já está presente aqui no Brasil, em alguns Estados, como Rio de Janeiro, São Paulo, Ceará e Paraná, e também em municípios, Sobral e Belo Horizonte, por exemplo.

A trajetória da pesquisa mostrou que a Gerência Executiva da Educação do Município de Mossoró, no período de 2009 a 2012, implementou uma política educacional por meio de três estratégias identificadas e denominadas, aqui, de estratégias de normatização, estratégias de recompensa material e simbólica, e estratégias de monitoramento e controle. Colimadas, essas estratégias produzem a responsabilização, obtendo como efeito indireto a legitimação prática dos dados estatísticos do IDEB.

Por envolverem um rigoroso sistema de controle e monitoramento das ações de cada unidade de educação infantil e das escolas de ensino fundamental, com avaliação, prestação de contas e responsabilização, as estratégias configuram o início de uma política de *accountability* no município de Mossoró.

Observa-se, com as análises efetuadas, que a Lei de Responsabilidade Educacional Municipal de 2010 criou as condições para a efetivação dessa política de responsabilização, contribuindo, assim, para que as escolas se responsabilizassem por seus resultados. As escolas mobilizaram ações estratégicas para melhorarem seus indicadores e estes, conseqüentemente, melhoraram os indicadores do município.

A análise dos resultados de rendimento das escolas investigadas e dos resultados obtidos na Prova Brasil revelou que as três escolas veem apresentando melhorias tanto nos indicadores de rendimento (aprovação, reprovação e evasão) como no desempenho (proficiência na Prova Brasil) dos anos iniciais e finais, sendo que o avanço maior, em termos percentuais, tem sido nos anos finais, embora permaneçam com média menor que a média dos anos iniciais.

Que a rede municipal de educação de Mossoró vem apresentando melhorias nos seus indicadores isso é verdade, porém ainda há muitos desafios a serem vencidos, entre eles reduzir a distorção idade-série, manter as escolas que já atingiram o IDEB de 2011 com suas médias ou melhorar sempre, fazendo com que as demais escolas alcancem as metas de 2011. Além do mais, se nem todas as escolas conseguem o Prêmio Escola de Qualidade, instituído pelo município, há uma realidade díspar entre essas, a qual precisa ser considerada.

Porém é preciso enfatizar que o foco está nos resultados e que uma competição vem sendo gerada entre as escolas, tendo sido iniciada desde a divulgação do ranking das premiações com bônus financeiros para as escolas que conseguem atingir os melhores indicadores.

A política de responsabilização educacional municipal direcionou todas as suas estratégias à melhoria dos resultados das escolas e, conseqüentemente, dos resultados gerais da rede municipal de ensino. Assim, as estatísticas sobre as escolas são fundamentais na tomada de decisão da educação municipal. Já nas décadas de 1930 e 1940, conforme estudos de Gil (2007), os discursos sobre as estatísticas da educação mencionavam a reiterada relevância dos dados quantitativos oficiais, a confiabilidade nesses dados e na sua imprescindibilidade para a condução da política educacional, endossando ainda que a credibilidade desses dados é reforçada por ser um produto estatal fruto de procedimentos científicos. Agora, nos anos 2000, a situação não está diferente, os números ganham mais poder no campo educacional.

Outro fator identificado foi com relação às escolas cujas aferições do IDEB, do Prêmio Escola de Qualidade e do Mapa Educacional classificam-nas como de qualidade, nos discursos e atos públicos, elas sentem-se legitimadas pelos dados produzidos.

Como, então, a rede municipal de ensino e as escolas contribuem para a legitimação de uma específica técnica de governo (as estatísticas oficiais da educação)? Concluiu-se, por meio deste estudo, que é pelos discursos, que circulam no próprio campo educacional e que mostram as estatísticas como necessárias e positivas, e pela incorporação, nos agentes das escolas, da crença na legitimidade que os dados representam por serem produzidos pela ciência e pelo Estado. Ao aderirem à crença nas estatísticas oficiais da educação, as instituições escolares colaboraram para a legitimação das mesmas.

Analisando-se os discursos dos gestores, supervisores pedagógicos e professores entrevistados nesta pesquisa, percebeu-se que todos veem o IDEB como um indicador importante para a escola. No plano simbólico, esse é o efeito legitimador dos dados estatísticos do IDEB. É essa crença na sua legitimidade que leva os profissionais da educação às adesões “pensadas e reflexivas”, ou seja, em vista dos resultados esses profissionais refletem e produzem ações no contexto da prática.

A presença dos profissionais da educação, gestores escolares, supervisores pedagógicos e professores, os executores da política no contexto da prática, e de membros dos Conselhos Escolares na fase de elaboração da política nos I e II seminários de Planejamento

Estratégico foi fator fundamental para que esses profissionais não vissem a política como uma imposição de cima para baixo, mas como algo do qual eles fizeram parte.

Sendo assim, é preciso destacar que não se percebeu, em nenhum dos depoimentos dos entrevistados, resistências quanto à política implementada no município. Porém, foram detectadas algumas insatisfações com a política em ação. Os participantes da pesquisa alegam que ainda não há, por parte da GEED e Prefeitura Municipal, a devida atenção às escolas, faltando apoio mais efetivo no tocante a investimentos na estrutura física das escolas que necessitam de espaços para laboratórios de ciências, de informática, quadras de esportes, etc. De fato, se estas escolas apresentam bons resultados com alguns setores inadequados, com uma melhor infraestrutura física os resultados, possivelmente, seriam melhores.

Buscar saber o que é feito com os dados do IDEB revela que os resultados estatísticos têm significativa importância no processo de direcionamento ou redirecionamento da política educacional e da atuação das escolas na efetivação da prática dessa política. Assim, os dados do IDEB legitimam a política, as escolas e, ao mesmo tempo, são cada vez mais legitimados.

Contata-se que o município de Mossoró tem demonstrado empenho em implementar políticas locais em consonância com as políticas nacionais, mas avançando com relação a algumas que ainda não estão normatizadas no contexto nacional, como é o caso da lei de responsabilidade educacional, que ainda tramita desde 2006, e que o município já aprovou desde 2010. Essa política municipal é conhecida das escolas que tiveram que também desenvolverem estratégias para atingir os propósitos determinados pela política educacional do município.

Na visão da gerente de educação, é o sistema de ensino que faz a política acontecer na prática, contudo, mesmo a política sendo monitorada, as coisas nem sempre ocorrem, em todas as escolas, da forma programada. Ball (2009), como anteriormente mencionado, explica que as políticas chegam até as escolas em forma de textos e discursos, sendo estes interpretados e recontextualizados pelos sujeitos das escolas que estão envolvidos no processo de implementar a política na prática, usando a sua criatividade para atender às exigências da mesma. Pode-se, então, justificar este ponto de vista da gerente a partir do entendimento de que a política nem sempre é implementada da mesma forma em todas as escolas.

No tocante aos efeitos de primeira e segunda ordens, resultados da política efetivada, mencionados por Ball (2009), os que se referem às mudanças na prática, na estrutura e nas formas de comportamento dos profissionais da educação que implementam a política educacional nas escolas, esses efeitos de primeira ordem foram identificados nesta pesquisa.

Já aqueles referentes aos impactos dessas mudanças nos padrões de acesso, oportunidades e justiça social, que são os de segunda ordem, merecem outra investigação. Esses efeitos demandam mais tempo de efetivação da política para ser possível a sua verificação. Assim, a identificação desses efeitos fica como sugestão para uma pesquisa posterior.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Luiz Fernando. Responsabilización por la competencia administrada. In: BRESSER-PERREIRA, Luís Carlos et al. **La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Caracas: CLAD, 2000a. p. 223-268.

ABRÚCIO, Luiz Fernando et al. La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. BRESSER-PERREIRA, Luís Carlos et al. **La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Caracas: CLAD, 2000b. p. 223-268.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº 75, Agosto/2001.

_____. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo - Revista de Ciências da Educação**, Portugal, n. 9, p.57-69, ago. 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista%209%20AAFONSO.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2012.

_____. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (orgs). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-170.

AFONSO, Almerindo Janela; RAMOS, Emílio Lucio-Villegas. Estado-nação, educação e cidadanias em transição. **Revista Portuguesa de Educação**, 2007, 20(1), pp. 77-98. In: <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/rpe/v20n1/v20n1a04.pdf>>

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 9-22.

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ARAÚJO, Suêlde de; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático. **Ensaio: Avaliação e políticas pública educacionais**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p.81-106, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n70/v19n70a06.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2013.

AZEVEDO, José Clovis de. Educação pública: o desafio da qualidade. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 21, n. 60, ago. 2007.

BALL, Sthefen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo Sem Fronteiras**, n. 1, p.99-116, dez. 2001. Disponível em: <www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2012.

BALL, S. J. Palestra: Ciclo de Políticas/Análise Política. Rio de Janeiro: Universidade do estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2009. Disponível em: <<http://www.ustream.tv/recorded/2522493>>. Acesso em: 07 de mar. 2013.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, Jeferson (orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BAUER, Adriana. Uso dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 228, p.315-344, ago. 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfanco. **Dicionário de Política: L-Z**. 7. ed. Brasília: Ed. UNB, 1995.

BOB, Jessop. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000200010> Acesso em: 30 set 2013.

BOGDAN, R. & BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BOURDIEU, Pierre. Descrever e prescrever: As condições e os limites da eficácia política. In: BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996. p. 117-211.

_____. O mito da mundialização e o Estado social europeu. In: BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998. p. 42-61.

_____. Algumas propriedades dos campos. In: BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Lisboa: Fim de Séculos Edições, 2003. p. 119-126. Tradução Miguel Serras Pereira.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papyrus, 2011.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, p.101-132, nov. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n108/a05n108.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 530, de 30 de julho de 1938. Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 15169, 30 de jul. 1938. Seção 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-580-30-julho-1938-350924-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 mar 2013.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 12 fev. de 2013.

_____. **Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm> Acesso em 10 dez. 2012.

_____. **Lei 9.448 de 14 de março de 1997**. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 mar. 1997. Seção 1, p. 5197. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9448.htm> Acesso em 06 mar. 2013

_____. MEC. **Portaria de nº 177, de 5 de março de 1998**. Dispõe sobre a realização do Censo Escolar. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0175-0177_c.pdf> Acesso em: 06 mar. 2013.

_____. MEC. **Portaria nº 931 de 21 de março de 2005**. Institui o Sistema nacional de Avaliação da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, n. 55, Brasília, 22 mar. 2005.

_____. MEC. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Estabelece o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 abr. 2007. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/D6094_24-04-2007> Acesso em: 27 maio 2011.

_____. MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, INEP, Série Documental, n. 30, 2007.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BROOKE, Nigel. *Accountability* Educativa en Brasil: una visión general. Oficina Regional de la UNESCO. PREAL. Diciembre, nº 34, 2005. Disponível em:

<<http://www.oei.es/evaluacioneducativa/Brooke.pdf>

<http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/nota_tecnica/2011/nota_tecnica_tri_enem_18012012.pdf>

_____. O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p.377-401, maio/ago. 2006.

_____. Responsabilização Educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, Madrid, Espanha, v. 1, n. 1, p.94-109, 2008. Disponível em:

<<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7port.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2013.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em Eficácia Escolar: Origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzir para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p.01-23, abr. 1990.

CLAD. **La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Consejo Científico del CLAD, Caracas: Clad, 2000. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf>>. Acesso em 12 set. 2013.

CARDOSO, Ana Paula Lima. **Políticas de educação inclusiva em tempos de IDEB: escolarização de alunos com deficiência na rede de ensino do município**. 2011. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: <http://www.uece.br/ppge/images/dissertacoes/turma2009/dissertacao_paula.pdf>. Acesso em: 05 maio 2011.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Sistemas Nacionais de Avaliação e de Informações Educacionais. **São Paulo em Perspectiva [on line]**. São Paulo, v.14, n. 1, p. 121-128, jan./mar. 2000. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/spp/v14n1/9809.pdf> Acesso em: 10 de março de 2013.

CHIRINEA, Andréia Melanda. **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação**. 2010. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010.

COLEMAN, James S. Desempenho nas escolas públicas. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em Eficácia Escolar: Origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 26 - 32.

COSTA, Claudia Cristina Rios Caxias da. **Os sistemas de ensino baiano e mineiro: uma análise das desigualdade regionais utilizando indicadores escolares 2007-2009**. 2011. 186 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
DITTRICH, Douglas Danilo. **Impactos da política educacional do município de Curitiba-PR sobre a melhoria do IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental**. 279 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2010.

DESROSIÈRES, Alain. La estadística y el Estado: Francia y Gran Bretaña. In: DESROSIÈRES, Alain. **La política de los grandes números: historia de la razón estadística**. Barcelona: Editorial Melusina, 2004. p. 165-196.

_____. El prefecto y el geómetra. In: DESROSIÈRES, Alain. **La política de los grandes números: historia de la razón estadística**. Barcelona: Editorial Melusina, 2004. p. 31- 59.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da Educação Superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

FANFANI, Emilio T. **Sociología de la educación**. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

FARIA FILHO, L.M.; RESENDE, F. M. História da Educação e Estatística Escolar. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 80, n. 195, p. 197 – 211, maio/ago.1999. In: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/issue/view/17>>

FERNANDES, Caroline Falco Reis. **O IDEB no município de Vitória-ES: um estudo sobre variações e variáveis no sistema e nas escolas (2005-2007)**. 190 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2010a.

FERNANDES, Caroline Falco Reis. O IDEB e a Prova Brasil na gestão das escolas municipais de Vitória - ES. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33, 2010, Caxambú/MG. **Anais...** Caxambú/MG: Anped, 2010. p. 01 - 13. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6889--Int.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

FERNANDES, Domingos. **Avaliar para aprender: fundamentos, práticas e políticas**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. 26. ed. Brasília: Inep, 2007. 26 p. (Documental)

FONSECA, Gilson Luiz Bretas da. **Qualidade dos principais indicadores educacionais para o ensino básico no Brasil**. 2010. 91 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2010.

FOUCAULT, Michel. “*Omnès et singulatim*”: *vers une critique de la raison politique*. In: Dits et Écrits 1954-1988, v. IV (1980-1988). Paris, Gallimard, 1994, pp. 134 – 161. Tradução: Selvino J. Assmann.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; BARUFFI, Alaíde Maria Zabloski; REAL, Giselle Cristina Martins. Resultados positivos do IDEB em redes escolares municipais: evidências de estudo exploratório. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34, 2011, Natal, RN. **Anais...** Natal, RN: Anped, 2011. p. 1 - 17. CD-ROM.

GATTI, Bernardete A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Revista de Ciências da Educação**, São Paulo, n. 9, p.7-18, ago. 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt>>. Acesso em: 02 mar. 2013.

GIL, Natália Lacerda. **Razão em números: a presença das estatísticas nos discursos educacionais divulgados na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (1944-1952)**. 2002. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. Estatísticas na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (década de 1940). In: 27ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27, 2004, Caxambú/MG. **Anais...** Caxambú, MG: ANPED, 2004. p. 1 - 14. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt02/t029.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

_____. **A dimensão da educação nacional: um estudo sócio-histórico sobre as estatísticas oficiais da escola brasileira**. 409 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

_____. As contribuições para uma abordagem crítica das fontes estatísticas em História da Educação. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31, 2008, Caxambú/MG. **Anais...** Caxambú, MG: ANPEd, 2008. p. 1 - 16. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT02-3994--Int.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

GOERGEN, Pedro. **Pós-Modernidade ética e educação**. Campinas, SP. Autores Associados, 2005. (Coleção polêmicas do nosso tempo).

HORNICK, Cleudane Aparecida De Andrade. **Identificação e análise dos possíveis fatores que influenciaram os resultados elevados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) apresentado por duas escolas públicas**. 2012. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2012.

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**, Madrid / Buenos Aires, CAEU - OEI, n. 42, p. 01-13, 25 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/1533Horta.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

INEP. Prova Brasil – Resultado 2005, 2007, 2009. Inep, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://sistemasprovabrasil2.inep.gov.br/>>. Acesso em: jun. 2013.

_____. Prova Brasil: avaliação do rendimento escolar 2011. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/downloads/livretos/livreto_2011.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2012.

LOPES, Monik de Oliveira; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Modernização administrativa: repercussões na gestão educacional. In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna. (Orgs.) **Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Liber Livro, 2012. p. 21-44.

LOURENÇO FILHO, Manuel B.; HILDEBRAND, Armando. São necessários os exames escolares? **Revista brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, 2000, v. 81, n. 198, p. 342-346, maio/ago. 2000. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/149/149>>. Acesso em: 28 fev 2013.

MACHADO, Sandra Maria Caldeira. **Os serviços estatísticos em Minas Gerais na produção, classificação e consolidação da instrução pública primária (1871-1931)**. 2008. 244 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 17 out. 2012.

_____. **Reinterpretando os Ciclos de Aprendizagem**. São Paulo: Vozes, 2007.

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Revista Contrapontos**. Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4 – 16, 2009. Disponível em: <<http://www.uepg.br/gppepe>>. Acesso em: 17 out 2012.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. **Análise de políticas fundamentos e principais debates teórico-metodológicos**. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (orgs.). Políticas Educacionais: questões e dilemas. São Paulo, Cortez, 2011.

MANZINI, Eduardo José. A pesquisa qualitativa em debate. **II seminário internacional de Pesquisa em estudos qualitativos**, Bauru, 2004. In: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini_2004_en_trevisa_semi-estruturada.pdf>. Acesso em: 05 jun 2012.

MARIANI, Maria Clara. **Educação e Ciências Sociais: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais**. In: SCHWARTZMAN, Simon (org.). Universidades e instituições científicas no Rio de Janeiro. Brasília: CNPq, 1982. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/rio/inep.htm>>. Acesso em 02 fev. 2013

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOSSORÓ. **Plano Municipal de Educação**. Prefeitura de Mossoró. Gerência Executiva de Educação e do Desporto. Mossoró, 2004.

_____. Prefeitura Municipal. **Planejamento Estratégico da Rede Municipal de Ensino 2009/2012**. Secretaria Municipal de Cidadania. Gerência Executiva da Educação, Mossoró: PMM, SMC, GEED, p. 1-51, 2009.

_____. **Decreto de nº 3.546, de 11 de novembro de 2010**. Institui a Edição 2009-2013 do Prêmio Escola de Qualidade, para as Unidades de Educação Infantil e Escolas do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Mossoró. Jornal Oficial de Mossoró, Mossoró/RN, n. 45, 15 nov. 2009. Disponível em: <www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom45.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2013.

_____. **Regulamento do Prêmio Escola de Qualidade**. Jornal Oficial de Mossoró, Mossoró/RN, n. 50, 30 jan. 2010. Disponível em: <www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom50.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2013.

_____. **Lei nº 2.717, de 27 de dezembro de 2010**. Institui a política de Responsabilidade Educacional no município de Mossoró e dá outras providências. Jornal Oficial de Mossoró, Mossoró/RN, n. 75-A, 04 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom75a.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2013

_____. **Lei Complementar nº 076, de 12 de novembro de 2012**. Dispõe sobre o PCPE - Plano de Capacitação dos Profissionais da Educação Municipal e dá outras providências. Jornal Oficial de Mossoró, Mossoró/RN, n. 190, 01 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom190.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2013

_____. **Decreto n.º 3.749, de 21 de março de 2011**. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Municipal - SIAVE e dá outras providências. Jornal Oficial de Mossoró,

Mossoró/RN, n. 87, 25 mar. 2011. Disponível em:
<<http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom87.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2013

_____. **Decreto de nº 4066, de 19 de novembro de 2012.** Institui Prêmio, na forma de 14º salário, aos profissionais da Educação da Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências. Jornal Oficial de Mossoró, Mossoró/RN, n. 174, 23 nov. 2012. Disponível em:
<<http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom174.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2013
MOSTELLER, Frederick; MOYNIHAN, Daniel P. Um Relatório Inovador. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em Eficácia Escolar: Origem e trajetórias.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 33-49.

NASCIMENTO FILHO, José Veríssimo do. **Bons Resultados no IDEB em Municípios Cearenses: Sucesso Escolar sem Novas Tecnologias?** 2010. 200 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. Política educacional nos anos de 1990: Educação Básica e empregabilidade. In: DOURADO, Luiz Fernando; PARO, Victor Henrique. **Políticas Públicas da Educação Básica.** São Paulo: Xamã, 2001. p. 105-121.

_____. Das políticas de governo a política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2013.

OLIVEIRA, Adailda Gomes de. **Políticas Públicas Educacionais dos municípios do estado do RJ: relações com os indicadores de qualidade 2005 e 2007.** 2010.147 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Qualidade como garantia de respeito às diversidades de aprendizagem. **Em Questão: O Plano de desenvolvimento da Educação (PDE)**, São Paulo: Ação Educativa, v. 4, p.32-34, 2007. Disponível em:
<<http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/2343/1/emquestao4.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2012

PAZ, Fábio Mariano da. **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): um Estudo do Município de Santa Fé do Sul/SP.** 2011. 189 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Campos de Marília, Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 2011.

PESTANA, Maria Inês. O sistema de avaliação brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 79, n. 191, p.65-73, abr. 1999. Disponível em:
<<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/231/232>>. Acesso em: 03 mar. 2013.

PIRES, Álvaro P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** 2. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 154-211. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser.

PNUD/BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.** Disponível em:
<www.atlasbrasil.org.br/2013/perfil/mossoro_rn> acesso em 29 jul. 2013

POKEWITZ, Tom; LINDBLAD, Sverker. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre o governo da educação e inclusão e exclusão social. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 75, p.111-148, ago. 2001.

PÓ, Marcos Vinícios; ABRÚCIO, Luiz Fernando. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, Rio de Janeiro, jul./ago., 2006.

RIBEIRO, Vanda Mendes; PIMENTA, Cláudia Oliveira. Potencialidades e limites do IDEB: analisando o que pensam gestores educacionais de municípios com melhores resultados no Estado de São Paulo. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 34, 2011, Natal, RN. **Anais...** Natal, RN: ANPEd, 2011. p. 1 - 17. CD-ROM.

RICCI, Rudá. Crítica ao IDEB: depoimento. [07 de junho 2010]. **Luis Nassif OnLine**. Entrevista concedida a Luiz Henrique Mendes. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/a-critica-ao-ideb#more>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

SCHWARTZMAN, Simon. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. **Teoria & Sociedade**, Minas Gerais, n. 2, p.09-38, dez. 1997. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/translations.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2012.

SENRA, Nelson. Informação estatística e política pública: desafios futuros no presente. **Transinformação**, Campinas, v. 13, n. 1, p.57-65, jun. 2001. Disponível em: <www.brapci.ufpr.br/download.php?dd0=15133>. Acesso em: 12 jan. 2013.

_____. Informação estatística como objeto de estudo (uma primeira tentativa de formalização). **DataGamaZero – Revista de Ciência e Informação**. V. 6, n. 4, agost. 2005. Disponível em: <www.dgz.org.br/ago05/art_04.htm>. Acesso em: 06 jun. 2012.

SILVA, Cyclene Alves da. **Qualidade da Educação e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica/IDEB no Município de Mossoró/RN: percorrendo caminhos em busca do sucesso escolar**. 2012. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

SILVA, Cláudia Virgínia Albuquerque Prazim da. **Descompassos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. 2011. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

SMC. Secretaria Municipal de Cidadania. **Relatório de Desenvolvimento**. Mossoró, p. 1 - 22, 2012.

SOARES, J. F. Análise dos pressupostos educacionais e estatísticos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUDESTE, 10, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anais, 2011. p. 1 - 17. Disponível em: <<http://www.fe.ufri.br/anpedinha2011/anais/anais.php>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

SOUSA, Sandra Zákia; LOPES, Valéria Virgínia. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp**, São Paulo, n. 42, p.53-59, 2010.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUC-SP, 1996. Cap. 4, p. 125-194.

VIANA, Heraldo Marelim. Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública: Um estudo em 39 Cidades. 1989. **Educação e Seleção**, 1989, nº 20 p. 5 – 56. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/es/artigos/167.pdf>

_____. Avaliação Educacional: uma perspectiva histórica. **Est. Aval. Educ. [on line]**. 1995, n. 12, p. 07 – 24.

VIDAL, Eloisa Maria; VIEIRA, Sophia Lerche. Gestão educacional e resultados no IDEB: um estudo de caso em dez municípios cearenses. **Est. Aval. Educ. [on line]**. 2011. V. 22, n.50, p. 419-434, set./dez. Disponível em: <www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/ece/arquivos/1658/1658.pdf>. Acesso em: 24 set 2012.

WEBER, Max. Os tipos de dominação. In: **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. 4 ed. Brasília: Unb, 2000a, v. 1, p.139 – 147.

_____. A instituição estatal racional e os modernos partido políticos e parlamento. In: WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Unb, 2000b, v. 2, p. 517 – 545.

_____. Sociologia da dominação. In: WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. São Paulo: Unb, 2004, v. 2, Cap. 10, p. 187-256.

_____. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2011.

ZAMPIRI, Marilene. **Políticas educacionais e resultados estudantis: a medida da política em ação**. 2009. 181 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Do Paraná, Curitiba, 2009.

_____. Influência do acordo para oferta e manutenção do ensino fundamental em Curitiba nos resultados estudantis. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34, 2011, Natal, RN. **Anais...** Natal, RN: ANPED, 2011. p. 1 - 17. CD-ROM.