

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, TECNOLOGIAS
E SOCIEDADE

DESENVOLVIMENTO, EDUCAÇÃO E QUALIDADE:
UMA INTERPRETAÇÃO DO ÍNDICE DE
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB).

MÁRCIA DA CONCEIÇÃO PEREIRA ALVES

Itajubá, dezembro de 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, TECNOLOGIAS
E SOCIEDADE

MÁRCIA DA CONCEIÇÃO PEREIRA ALVES

DESENVOLVIMENTO, EDUCAÇÃO E QUALIDADE:
UMA INTERPRETAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA (IDEB).

**Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade, como parte dos
requisitos para obtenção do Título de Mestre em
Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade.**

Área de Concentração: Desenvolvimento e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Rodrigues.

Itajubá, dezembro de 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, TECNOLOGIAS
E SOCIEDADE

MÁRCIA DA CONCEIÇÃO PEREIRA ALVES

DESENVOLVIMENTO, EDUCAÇÃO E QUALIDADE:
UMA INTERPRETAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA (IDEB).

Dissertação aprovada por banca examinadora em 29 de outubro de 2014, conferindo ao autor o título de **Mestre em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade.**

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rogério Rodrigues (Orientador)

Prof. Dr. Carlos Alberto Máximo Pimenta

Prof. Dr. Newton Guilherme Vale Carrozza

Itajubá
2014

Para Simone Alexandrino que teve a sensibilidade para me apoiar e incentivar ao longo dessa caminhada. Com meu amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Rogério Rodrigues, por me acolher no Programa de Mestrado e me ensinar o significado da orientação ao longo dessa caminhada, e por exigir meu esforço e por não aceitar o mediano enquanto eu poderia dar o melhor de mim. Com minha admiração, respeito e gratidão.

À professora Sylvia Nunes e aos professores Adilson Mello, Carlos Pimenta e Rogério Rodrigues por induzir-me ao questionamento de minhas próprias convicções, pelos ensinamentos que ultrapassaram as noções científicas para ensinar postura e atitudes, e também pela sensibilidade para perceber minhas limitações.

Aos colegas de curso pelos adoráveis momentos compartilhados, especialmente às amigas Nayla e Isabela e às colegas do Grupo de Pesquisas e Estudos em Educação Lívia, Polyana e Regiane.

Aos colegas de trabalho do Laboratório Nacional de Astrofísica pela colaboração e incentivo, especialmente aos colegas Luiz Fernando e Egas Murilo.

Ao professor Guilherme Carrozza por me acolher e me guiar, tão gentilmente, nos estudos sobre a Análise de Discurso e pelas contribuições em minha banca de qualificação.

À minha família e amigos que compreenderam minhas ausências devido aos estudos e colaboraram para mais esta conquista.

À minha querida Simone Alexandrino pela inspiração, companheirismo, apoio, carinho, atenção e amor.

ALVES, M. C. P.. DESENVOLVIMENTO, EDUCAÇÃO E QUALIDADE: uma interpretação do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB). 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade) – Instituto de Engenharia de Produção e Gestão, Universidade Federal de Itajubá, Itajubá.

Resumo: Esta pesquisa se dedica a compreender as dimensões engendradas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), instituído pelo Decreto nº 6.094/2007, como indicador de qualidade em educação e de desempenho para o Programa de Metas e Compromissos Todos pela Educação. Para tanto, a aposta foi uma pesquisa qualitativa, pelo uso do método de revisão bibliográfica, pesquisa documental e coleta de dados, utilizando-se como recurso metodológico para o tratamento dos dados empíricos princípios da Análise de Discurso. O percurso da pesquisa foi à identificação do cenário de surgimento do IDEB, o exame dos discursos em torno do IDEB e uma análise sobre o que representa o IDEB para o governo federal *versus* a prática educativa. O estudo revelou que o índice possui dimensões políticas e simbólicas que se confrontam no ambiente escolar, provocando uma mudança de sentidos na escola pública. Essa mudança de sentidos da escola pública sinaliza para um avanço dos enunciados mercadológicos sobre a Educação, por isso, torna-se relevante, dada à importância da educação no cenário contemporâneo, repensar a função do indicador na política educacional, postulando-o apenas como indicador numérico na função redistributiva da União e desvinculando-o da função de indicador de qualidade na educação por conta do efeito simbólico que essa denominação (de indicar qualidade em educação) produz no imaginário escolar. Pois, a qualidade em educação está para além dos testes padronizados do IDEB, mas nas diversas e complexas dimensões da experiência que laceiam a transmissão da cultura pela educação. Nesta proposta de discussão, a pesquisa foi empreendida no Programa de Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade na linha de pesquisa em Desenvolvimento e Sociedade. Essa linha de pesquisa tem como proposta pensar sobre o desenvolvimento em suas inúmeras facetas, levando-se em consideração o papel do Estado, do mercado, da sociedade civil e dos movimentos sociais. O trabalho aqui delineado é importante para a área do desenvolvimento humano e social na aposta de contribuir para a melhoria da política nacional de qualidade na educação, por propor um relacionamento crítico e de resistência com os enunciados criados (e disseminados) pelo mercado para o campo da educação pública, na medida em que explicita as contradições da política pública eleita como pilar do desenvolvimento nacional e por abordar uma argumentação teórica e prática do enlace entre a educação (de qualidade) e o desenvolvimento, abarcando suas possibilidades e limitações.

Palavras-chave: IDEB; Desenvolvimento; Qualidade na Educação; Políticas Educacionais.

ABSTRACT

This research is dedicated to understanding the dimensions engendered in the Basic Education Development Index (IDEB), established by Decree No. 6,094 / 2007, as a quality indicator in education and performance for the Program Goals and Commitments All for Education. Therefore, the bet was a qualitative research, the use of literature review method, documentary research and data collection, using as methodological resource for the treatment of empirical data principles of Discourse Analysis. The route of the research was to identify the emergence of IDEB scenario, an examination of the discourses around the IDEB and the analysis of what is the IDEB for the federal government versus the educational practice. The study revealed that the index has political and symbolic dimensions they face in the school environment causing a change of meaning in public school. This change of meaning public school signals a breakthrough of the market listed on Education, so it becomes relevant and important, given the importance of education in the contemporary scene, rethink the function indicator on educational policy, arguing it only as a numerical indicator on the redistributive function of the Union and detaching it from the quality indicator function in education. For the quality in education is beyond the standardized IDEB tests, but in diverse and complex dimensions of experience that related the transmission of culture through education. In this proposal for discussion, research was undertaken in the Master's Program in Development, Technology and Society in the search line in Development and Society. This line of research is to think about the proposed development in its many facets, taking into account the role of the state, market, civil society and social movements. Thus, the work outlined here is relevant to the area of social development in the bid to contribute to the improvement of the national policy of quality in education, by proposing a critical and resistance relationship with the statements created (and widespread) the market for the field education, as it explains the contradictions of public policy elected as a pillar of national development and address a theoretical argument and practical linkage between education (quality) and the development, covering its possibilities and limitations.

Keywords: IDEB; Development; Quality in Education; Educational Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01	Demonstrativo das médias das notas do PISA por esfera administrativa, construído a partir de dados do INEP.....	61
Gráfico 02	Análise comparativa entre as metas e resultados do PISA versus IDEB, construído a partir de dados do INEP.....	61

LISTA DE TABELAS

Quadro 01	Evolução dos resultados do PISA no Brasil, construída a partir de dados do INEP.....	60
Quadro 02	Quadro comparativo entre as avaliações que fornecem dados para o cálculo do IDEB.....	74
Quadro 03	Fluxo demonstrativo das políticas de governo e a importância do IDEB para essas políticas.....	78
Quadro 04	A resposta dos entrevistados sobre a pergunta “O IDEB contribui para a melhoria da qualidade na educação?” Sim ou não e como.....	92
Quadro 05	A resposta dos entrevistados no questionário semiestruturado.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA: Avaliação Nacional de Alfabetização

ANEB: Avaliação Nacional da Educação Básica

BIRD: Banco Mundial

BM: Banco Mundial

ENADE: Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

EUA: Estados Unidos da América

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

FMI: Fundo Monetário Internacional

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Lei (LDB)

MEC: Ministério da Educação

PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação

PPA: Plano Plurianual

PNE: Plano Nacional de Educação

SAEB: Sistema de Avaliação da Educação Básica

ONU: Organização das Nações Unidas

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
O percurso da pesquisa	21
CAPÍTULO 1 - AS “RAÍZES” DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	25
1.1 Educação e Desenvolvimento: aspectos contemporâneos e conceituais	26
1.2 Contexto político, econômico e social do Brasil a partir década de 1980	33
1.3 Neoliberalismo e as políticas educacionais: educação de qualidade como salvaguarda para os problemas de emprego e renda	38
1.4 A influência do grupo Banco Mundial na política educacional brasileira	44
1.5 O pacto federativo de 1988: (des)centralização da educação - (in) gerenciando o volume da política educacional	47
1.6 A Reforma Administrativa do Estado: meritocracia e a responsabilização	53
1.7 Experiências internacionais na avaliação da qualidade da educação	59
1.8 Considerações gerais sobre contexto de surgimento do IDEB	63
CAPÍTULO 2 - O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	65
2.1 O que é o IDEB?	68
2.2 Como calcular o IDEB?	70
2.3 A coleta de dados para o IDEB: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o censo o escolar	73
2.4 O lugar do IDEB na agenda política	75
2.5 O discurso governamental sobre o IDEB: avaliação com segurança, objetividade e participação social	79
2.6 Outro olhar sobre o IDEB: regulação e meritocracia	82
CAPÍTULO 3 - O IDEB NA ESCOLA E A PRÁTICA EDUCATIVA	86
3.1 A qualidade na educação para além dos testes padronizados	90
3.2 A assimetria entre as notas do IDEB e a melhoria da qualidade na educação.....	97
3.3 As consequências de medir qualidade em educação a partir de um paradigma quantitativo	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121
ANEXO A	125
ANEXO B	126
ANEXO C	129

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa é parte do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação, coordenado pelo prof. Dr. Rogério Rodrigues¹, e do Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão Ciências Sociais e Desenvolvimento sob a coordenação do prof. Dr. Adilson da Silva Mello². Os estudos desses grupos estão na linha de pesquisa Desenvolvimento e Sociedade do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade na Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI).

A linha de pesquisa “Desenvolvimento e Sociedade” pensa o Desenvolvimento a partir da concepção de que esse não deve ser vinculado, exclusivamente, ao crescimento econômico, uma vez que o próprio processo de industrialização, agravado pelo avanço tecnológico e informacional, trouxe consigo consequências sociais e ambientais visivelmente demarcadas pela institucionalização de determinado modelo de economia.

A partir desse cenário, o presente estudo privilegia a qualidade na educação como elemento do processo de desenvolvimento, cuja importância se sobressai para além das matrizes tradicionais contempladas na política nacional de educação, que elege o aumento da qualidade na educação como principal elemento da estratégia de desenvolvimento nacional, ao passo que institui o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como medida de qualidade na educação básica brasileira.

Tem-se por proposta discutir a elevação da qualidade na educação para além dos testes padronizados, mas enquanto elemento para superar desigualdades e distâncias sociais, cujas repercussões complexas dificultam sua compreensão e geram perplexidades nos governos, nas instituições e nos indivíduos, em um terreno aonde o simbólico e o político se confrontam.

A reflexão sobre os impactos e as consequências da globalização³ e da política neoliberal na esfera da educação abarca admitir duas premissas básicas: que essas consequências e impactos foram gradativamente absorvidos pelo governo e sociedade; e com

¹Professor Mestre e Doutor em Educação vinculado ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade pela Universidade Federal de Itajubá; Coordenador e Pesquisador do grupo de Estudos e pesquisas em educação e pesquisador do Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão - Ciências Sociais e Desenvolvimento. <http://lattes.cnpq.br/3509356707584426>.

² Professor Mestre e Doutor; Coordenador e pesquisador no Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão - Ciências Sociais e Desenvolvimento e coordenador do PPG DTecS da Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI). <http://lattes.cnpq.br/4758034136465394>.

³ A globalização é entendida aqui como um complexo processo de mudanças que impõe novas condições ao mundo à medida enfraquece os Estados, trata-se de uma alteração na estrutura do capital, tornando-o volátil e sem fronteiras, bem como a revolução tecnológica e informacional, a comunicação instantânea e suas possibilidades, dentre outras. Para compreender melhor esse processo recomenda-se, dentre outros: BAUMAN, Zygmunt. Globalização: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

a abertura política e econômica do Estado, algumas fronteiras caíram enquanto outras se reforçaram, perdendo continuamente autonomia política e econômica, sofrendo profundas transformações na cultura e na educação dos países.

Nesse complexo processo de mudanças, demarcadas pelo avanço do consumo, à medida que o mundo se torna um grande mercado, as relações se pautam pelos critérios do lucro e do consumo individualista, o Estado contemporâneo precisa se resignificar para cumprir às suas múltiplas funções.

O Brasil passou por um movimento de reestruturação ocorrido em virtude do processo de internacionalização do capital e das diversas e complexas demandas econômicas, sociais, políticas e simbólicas. Tais mudanças, observadas em todo o mundo, ocorreram no Brasil, com maior força, a partir da década de 1980, inclusive pela ascensão do modelo neoliberal e das iniciativas internacionais reformistas, como aquelas empreendidas por Margaret Thatcher⁴ no Reino Unido e por de Ronald Reagan⁵ no EUA, e ainda, pelo processo de redemocratização brasileiro e as deliberações emanadas pelo Consenso de Washington⁶, em 1989.

Em 1990 o governo brasileiro passou a executar diversas reformas no aparelho do Estado, cujos elementos norteadores se pautam pela aplicação dos princípios da eficiência, da eficácia e da produtividade⁷, com vistas a tornar o Estado um agente produtivo na promoção dos serviços públicos e um agente regulador eficiente do mercado.

Neste processo de reformas, cujos ideais neoliberais são o fio condutor, a educação assume o papel de “redentora” no processo de desenvolvimento dos países, enquanto elemento imprescindível para transformar a sociedade, romper com a barbárie e resolver os problemas de emprego e renda. “Com a intensificação das inovações tecnológicas, os

⁴ Margareth Thatcher, em 1979, tornou-se a primeira mulher a ocupar o cargo de Primeiro-Ministro da Grã-Bretanha. Foi a precursora do neoliberalismo e seu governo durou 11 anos. Efetivou uma série de medidas e mudanças, anunciou um plano para a redução dos impostos e passou a controlar e a realizar reformas institucionais nos sindicatos trabalhistas. Essas reformas lhe valeram o apelido de “Dama de Ferro” (ANDERSON, 1996).

⁵ O ex-ator foi presidente dos Estados Unidos de 1981 a 1989, em seu governo implantou o modelo neoliberal na Administração pública e um pensamento conservador na política e na economia, acabou com a guerra fria. Juntamente com Margareth Thatcher difundiu o neoliberalismo no mundo (ANDERSON, 1996).

⁶ Evento ocorrido em novembro de 1989, na qual, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos que emitiram deliberações (em caráter acadêmico) para guiar os processos de desenvolvimento e para resolver os principais problemas (desigualdade, inflação, etc) dos países latino-americanos. Fonte: Batista, Paulo nogueira. In o Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Disponível em: http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf.

⁷ Para compreender melhor tais princípios em âmbito da Reforma empreendida no Estado Brasileiro, consultar o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>.

investimentos na educação aparecem como um caminho para o ‘desenvolvimento humano sustentável’, um modo de superar os ‘males’ do mundo contemporâneo”. (ALVES, PIMENTA e SILVA, 2010, p.140).

A educação, inscrita no processo mais amplo de reconfiguração do Estado brasileiro, sob as perspectivas de Estado provedor (oferta obrigatória e gratuita da educação básica) e avaliador (instituição mecanismos de avaliação da educação ministrada nas escolas e sistemas de ensino), inclusive pelo seu caráter de direito humano ratificado em diversos tratados internacionais⁸, sofreu profundas readequações.

A primeira grande reforma educacional brasileira, empreendida após a adoção da Constituição Federal de 1988, ocorreu por meio da Lei 9.394/96, que representou uma reformulação institucional da educação, atingindo todos os setores produtivos e administrativos desta ao estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, prevendo que a União deveria elaborar e executar políticas e planos educacionais com vistas a resolver questões pontuais na política educacional brasileira.

A questão da qualidade na educação enquanto prioridade na política educacional surgiu com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, quando o governo Lula, inspirado pelo Programa de Aceleração da Economia (PAC)⁹, estabeleceu elevar a qualidade da educação como forma de viabilizar a estratégia de desenvolvimento nacional, a partir do eixo temático “educação de qualidade” no Plano Plurianual 2008/2011 (BRASIL, 2007).

O PDE é um conjunto complexo de programas e ações, que contém, dentre outros, o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, executado em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, por meio de programas e ações de assistência técnica e financeira, com o objetivo de promover a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, conforme aponta o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

O principal indicador de desempenho do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é o indicador oficial para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao

⁸ A título exemplificativo cita-se os acordos estabelecidos durante as Conferências Mundiais de Educação, como as de Jomtiem (1990) e Dakar (2000) e os Encontros da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe).

⁹ Programa constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal (Decreto 6.025/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm>. Acesso em 27 fev. 14).

compromisso pelos municípios, Distrito Federal e estados, indicando os avanços e pontos de estrangulamento da política educacional.

A função normativa do IDEB também é aferir a qualidade da educação básica, todavia, aferir qualidade não é algo exclusivamente político, mas multidimensional, abarcando uma série de pressupostos e consequências, nisso se insere a problemática dessa pesquisa. Porque a metodologia de cálculo do IDEB baseia-se na união de informações do rendimento escolar (A: taxa de aprovação da etapa de ensino) com dados do desempenho dos alunos em exames padronizados (B: nota padronizada em português e matemática), a partir de informações e dados constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)¹⁰, no qual a taxa de referência é de 100%, ou seja, em uma expressão matemática simplifica: $IDEB = (A \cdot B) / 100$. Mas, como é possível que um índice de caráter meramente quantitativo seja efetivo para mapear a qualidade da educação?

A aposta para responder essa questão está na hipótese de que quanto mais se educa na insistência em manter o pleno controle do processo educativo (e da noção de qualidade em educação), mais se contribui para o aumento dos problemas na educação. Posto que a educação é um processo e não um produto, de modo que a educação deve pautar-se por uma lógica de qualidade e não de quantidade. É importante ainda, refletir sobre as consequências de se medir à qualidade na educação com uma ferramenta que não é efetiva para mapear esse processo.

A educação enquanto processo refere-se à noção da educação como saber social e elemento que contribui para diminuir as distâncias sociais, ou seja, trata-se de instrumento de transmissão da cultura e elemento de formação humana e social. Ao passo que a ideia de educação vinculada a produto está adstrita às capacidades produtivas de notas em testes padronizados, tal qual, ocorre nas linhas de produção fabris, a partir da modelagem universal e verificação de conformidade a partir de indicadores pontuais.

Enquanto indicador de qualidade da política educacional, o IDEB estabelece uma nova noção institucional de qualidade no ensino básico nacional, dando novos sentidos ao processo de educar e limitando a noção de qualidade na educação a um aspecto estritamente instrumental. Por isso, tal escolha possui um viés que desqualifica a escola pública, que é um lugar de acesso universal independente das variáveis sociais.

¹⁰ O SAEB é composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) e pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), incorporada ao SAEB pela Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013.

As consequências de se medir à qualidade na educação com uma ferramenta ineficiente é o seu efeito enquanto objeto simbólico, trazendo para ao ambiente escolar a noção de qualidade em educação reduzida a um viés mercadológico, transformando a escola pública em um lugar aonde se executa técnicas de educar reduzidas à capacidade de preparação dos alunos para a realização de testes padronizados, limitando os instrumentos que potencializam a transmissão da cultura por meio da educação.

Institucionalizar na educação pública um modelo científico de educar, como uma atividade de treino para as boas notas em testes padronizados ou um enunciado de “sucesso na educação”, fomenta o surgimento de outros problemas no aparato educacional, como uma mudança dos sentidos da escola e das razões pela qual se educa, porque “quanto mais se educa na insistência em manter o pleno controle do processo educativo, mais se acaba por encontrar o aumento do ‘problema educativo’, pois o outro impõe resistência e, principalmente, ruptura na continuidade do querer fazer a reprodução de si próprio no outro” (RODRIGUES, p. 91, 2013).

O problema da proposição lógica de que a qualidade aumenta na mesma proporção das notas dos alunos em testes padronizados promove a desqualificação da escola, por meio de uma política educacional que deveria atuar para qualificá-la, enquanto aparelho democrático¹¹ de transmissão da cultura. Por isso, o debate em torno do IDEB é intenso e contraditório, postulando um caráter dual ao índice: ferramenta que indica melhorias na qualidade da educação ou medida que mascara a realidade da atual escola pública. Todavia, classificá-lo como um ou outro é igualmente perverso para a desqualificação da educação pública porque embora a educação seja peça fundamental para romper com os diversos problemas contemporâneos, ela não constitui uma solução integral.

Se por um lado o Governo Federal defende que o IDEB é ferramenta que indica os avanços da qualidade do ensino na educação básica, conforme definem Haddad (2008) e Fernandes (2007); de outro, pesquisadores, como Freitas (2004; 2007) e Araújo (2007), apontam que o índice representa a institucionalização da visão neoliberal na educação e marco regulatório¹² da política educacional.

¹¹ O entendimento aqui se restringe a questão do acesso, qual seja, a escola pública é um lugar de acesso universal independente das variáveis sociais.

¹² Marco regulatório aqui entendido como um conjunto de normas que visa regular os processos educacionais, estabelecendo parâmetros de transferência de recursos, avaliação educacional, dentre outros. Para maior compreensão sobre o assunto recomenda-se: DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação no Brasil: limites e perspectivas. Rev. Educação e sociedade. Campinas, vol. 28, n. 100, ed. Especial. P.921-946, out.2007.

Sabe-se que a criação do IDEB enquanto elemento normativo ocorreu como resposta à concretização do mandamento constitucional segundo o qual a União deve estabelecer padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, conforme estipulado Constituição Federal de 1988, art. 211, § 1º. Contudo, vincular a qualidade da escola pública ao desempenho de alunos com base em testes padronizados e fluxo aprovação é claramente temerário por desqualificar o processo de educar e abandonar premissas básicas as quais a educação deveria servir, enquanto instrumento que garante a continuidade/formatação do país como nação. Ademais, não se sabe qual é o parâmetro normativo para mínimo, já que tal expressão possui um caráter simbólico.

Um exemplo de qualidade institucional de educação voltada para um viés de crescimento e sustentabilidade da lógica capitalista, especificadamente com base na teoria do capital humano¹³, está no “*Programme for International Student Assessment*” (PISA) ou “Programa Internacional de Avaliação de Estudantes”, realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e implementado no Brasil em 2000 enquanto forma de aferir a qualidade da educação brasileira no patamar internacional.

Embora ambos sejam nomeados como indicadores de qualidade na educação, o IDEB e o PISA diferem-se na premissa que fundamenta a sua criação e convergem à medida que a educação escapa a possibilidade de aferição. Enquanto o PISA refere-se a uma amostra internacional que coleta informações de interesse da OCDE, cuja missão é promover o desenvolvimento econômico dos países membros e ranquear potenciais locais para investimentos de capital; o IDEB é o indicador estatístico condutor da política nacional de elevação da qualidade na educação pública, enquanto elemento estratégico para viabilizar a estratégia de Desenvolvimento nacional e demonstrar à concretização do direito social a educação, estabelecendo padrões e critérios de “qualidade” para a política educacional.

O problema em torno do IDEB não está no seu estabelecimento enquanto indicador de desempenho do Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação, mas em normatizá-lo como ferramenta indicativa de qualidade em educação básica, em um tenso jogo de arranjos

¹³ A Teoria do Capital Humano é uma derivação do neoliberalismo, ressurgida a partir da crise do modelo taylorista-fordista, associada à redefinição das relações de trabalho na empresa e do papel do sistema educacional. Possui raízes nas obras de Adam Smith e de Marx quando esses se referiram à ideia de que o aperfeiçoamento da força de trabalho eleva a eficiência do trabalho, e do capital. Fonte: CATTANI, A. D. Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia. 4. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS; Vozes, 2002; SCHULTZ, Theodore W. O Capital Humano. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p. 11-52.

federativos e políticos de “quem ganha o quê e porque o ganha”¹⁴, num terreno aonde o político e o simbólico se contradizem, criando divergências no aparelho escolar.

A partir dessa problemática, essa pesquisa se dedicou a compreender as dimensões engendradas no IDEB e seus impactos na política educacional brasileira no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas¹⁵ educacionais. Para tanto, estabeleceu-se os seguintes objetivos específicos:

1. **Identificar o contexto de surgimento do IDEB**, para percepção sobre o contexto histórico, político e ideológico em que se inseriu o indicador.
2. **Examinar os discursos em torno do IDEB** para o entendimento sobre como o índice é calculado e debatido pelo governo e estudiosos sobre o assunto.
3. **Analisar o que representa o IDEB para o governo federal versus a prática educativa**, para ilustrar como o IDEB é entendido no imaginário escolar.

Como hipótese se considerou as seguintes proposições:

1. Quanto mais se educa na insistência em manter o pleno controle do processo educativo, mais se acaba por encontrar o aumento do ‘problema educativo’; e
2. Ao mecanizar a política de avaliação da qualidade na educação básica pelo IDEB, reduziu-se a noção de qualidade na escola pública a capacidade de preparação dos alunos para a realização de testes padronizados, limitando os instrumentos que potencializam a transmissão da cultura.

Partindo desses pressupostos, o índice não agrega no cotidiano escolar, refletindo-se como uma ferramenta de controle que implica no aumento dos problemas da educação e impactando na ausência de transmissão da cultura pela educação. Já que a noção de qualidade em educação do IDEB está adstrita à preparação dos alunos para os testes padronizados, como aqueles do sistema nacional de avaliação escolar e o do PISA, incluindo-se na educação

¹⁴ A título exemplificativo cita-se os critérios do Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, disponível em: http://sceweb.mec.gov.br/termo/action/inicio_adesao.html. Também há as propagandas políticas partidárias e de governo, como o exemplo a seguir: <http://www.brasil247.com/pt/247/minas247/152546/Ideb-lideran%C3%A7a-de-Minas-refor%C3%A7a-suspeita-diz-A%C3%A9cio.htm>.

¹⁵ No contexto dessa pesquisa é entendida como consenso, pois, não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública, mas normalmente tem base no consenso. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

pública os princípios da meritocracia e da responsabilização, na qual, quem consegue atingir metas é premiado, tal qual, ocorre no mercado.

Sabe-se que o embate sobre a adoção do IDEB como medida de qualidade na educação básica é caloroso, por isso, este trabalho acolhe curiosidades e desconfianças. Curiosidades porque a qualidade na educação básica é a pauta de avaliação do índice, desconfianças porque o IDEB não é determinante de qualidade na educação, mas representa o avanço de um discurso mercadológico na educação pública.

Luiz Araújo (2007), ex-presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), argumenta que o IDEB se configura mais como um instrumento de regulação e definição de critérios para aperfeiçoar a aplicação dos recursos da União do que ferramenta para a efetiva melhoria da qualidade na educação. O autor alerta que “o resultado de cada município e de cada estado será (e já está sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados” (ARAÚJO, 2007, p. 27).

Para Freitas (2007), a agenda educacional brasileira tem por base a responsabilização e a meritocracia visando atender as demandas mercadológicas. Para o autor, esses testes padronizados não medem apenas o conhecimento dos alunos, medem junto o nível socioeconômico dos estudantes e, por isso, configuram um importante instrumento de redirecionamento da força de trabalho para o crescimento do capital.

Nessa proposta de discussão, esse trabalho é relevante para a área do desenvolvimento, na medida em que explicita as contradições da política pública eleita como estratégia de desenvolvimento país, pois, os resultados demonstram que o IDEB é efetivo enquanto indicador para aferição das metas do “Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação”, no que tange a função financeira supletiva da União em favor dos estados, municípios e Distrito Federal, embora, se reconheça que há efeitos colaterais em decorrência disso, por conta das formas de controle do processo educativo.

Todavia, é ineficiente como determinante de qualidade na educação porque não explora as dimensões da experiência que laceiam a transmissão da cultura na educação e porque vincula a qualidade da educação aos resultados de testes padronizados, atuando enquanto objeto simbólico no imaginário escolar e alterando os sentidos da escola.

A aposta para responder a problemática dessa pesquisa foi à divisão da pesquisa em três capítulos. A finalidade do capítulo um é identificar o contexto histórico, ideológico e político de surgimento do IDEB a partir dos seguintes elementos centrais: Educação e Desenvolvimento-aspectos contemporâneos e conceituais; contexto político, econômico e

social do Brasil a partir da década de 1980; neoliberalismo e as políticas educacionais- educação de qualidade como salvaguarda para os problemas de emprego e renda; a influência do banco mundial na política educacional brasileira; o pacto federativo de 1988- (des)centralização da educação e (in)gerenciando o volume da política educacional; a reforma administrativa do Estado-meritocracia e responsabilização; e experiências internacionais na avaliação da qualidade da educação.

No segundo capítulo o intuito é trazer para o leitor subsídios para compreensão do IDEB enquanto indicador de políticas públicas, sua metodologia matemática de cálculo e a sua importância no cenário das políticas públicas, bem como, os discursos que fomentam a sua criação e a sua desconstrução, por meio das seguintes discussões: o que é o IDEB?; como calcular o IDEB?; a coleta de dados para o IDEB: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o censo escolar; o lugar do IDEB na agenda política; o discurso governamental sobre o IDEB - avaliação com segurança, objetividade e participação social; e outro olhar sobre o IDEB: regulação e meritocracia.

O capítulo três apresenta uma análise dos impactos do IDEB na gestão escolar local, na qual se buscou diagnosticar as dimensões engendradas nesse instrumento e suas contradições, por se entender que a qualidade na educação não é quantitativa, tampouco pode ser concebida por meio de um conceito único e totalizante, conforme propõe o IDEB. Para tanto, os argumentos estão divididos da seguinte maneira: a qualidade na educação para além dos testes padronizados; a assimetria entre o projeto pedagógico de qualidade do IDEB e a melhoria da qualidade na educação; As consequências de medir qualidade em educação a partir de um paradigma quantitativo.

A pretensão aqui posta é a de comprovar que a qualidade em educação está para além dos testes padronizados e que a noção de qualidade em educação institucionalizada por meio do IDEB possui um efeito simbólico que desfigura o processo de educar, alterando significativamente a rotina pedagógica e seus elementos centrais, alertando para os efeitos colaterais da tentativa de pleno controle no processo de educar.

Não se trata de um trabalho sobre avaliação educacional e seus componentes¹⁶, mas de uma reflexão sobre a necessidade de repensar os paradigmas contemporâneos acerca da qualidade em educação a partir das dimensões engendradas no IDEB, que funciona como um elemento simbólico no contexto da política educacional. Assim, o intuito aqui é de privilegiar uma concepção de educação pautada na autonomia, autoridade e responsabilidade dos

¹⁶ Sobre o assunto recomenda-se consultar os trabalhos dos Grupos de Estudo e Pesquisa em Avaliação Educacional da Universidade Federal de Uberlândia e da Universidade de São Paulo.

sujeitos, propondo um relacionamento crítico e de resistência com os enunciados criados (e disseminados) pelo mercado para o campo da Educação.

O percurso da pesquisa

Trata-se de uma pesquisa de caráter qualitativo, partindo da metodologia proposta por González-Rey (2005), que oferece ao pesquisador um circuito norteador para que se possa lidar com a complexidade de seu objeto de pesquisa, proporcionando subsídios para o desenvolvimento de uma fundamentação epistemológica sólida, porém, objetiva ao que se propõe.

Seguindo essa metodologia, a pesquisa percorreu diversos momentos, a qual se aplicou os métodos de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Para tratamento das informações coletadas em campo utilizou-se como ferramenta metodológica princípios da Análise de Discurso, haja vista a formatação interdisciplinar do Programa de Mestrado a qual a pesquisa está inserida.

A pesquisa bibliográfica baseou-se na leitura e fichamento de autores dos diversos campos do saber, tais como, da ciência política, educação, filosofia, sociologia e economia. Como pilar da pesquisa foram levantados os estudos de Theodor Adorno e Hanna Arendt. Já os discursos em torno do IDEB são ilustrados por Fernando Haddad (2008) e Reynaldo Fernandes (2007), que o constroem o IDEB como indicador de qualidade na educação, e Luiz Carlos Freitas (2004; 2007) e Luiz Araújo (2007), que o desqualifica como determinante de qualidade na educação, mas como elemento que contribui para o avanço dos enunciados mercadológicos para o campo da educação pública.

A pesquisa documental abarcou o exame dos diversos documentos que contribuíram para localizar o lugar do IDEB na política educacional, tais como o PDE, Plano Plurianual 2008-2011 (PPA2008/2011) e outros atos normativos, documentos de avaliação de políticas públicas, Plano de Reforma do Estado, dentre outros.

O processo de construção da informação na pesquisa empírica ocorreu por meio de questionário semiestruturado aplicado com diversos profissionais de educação, a fim de coletar amostras de discursos utilizados na comprovação das hipóteses. Optou-se pela utilização de questionário semiestruturado por tratar-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, que privilegia a compreensão dos comportamentos a partir da perspectiva dos

sujeitos participantes da investigação. Sobre a pesquisa qualitativa e seus desdobramentos, González Rey define:

A pesquisa qualitativa caracteriza-se pela construção de um modelo teórico como via de significação da informação produzida, a qual não está fragmentada em resultados parciais associados aos instrumentos usados, mas está integrada em um sistema cuja inteligibilidade é produzida pelo pesquisador. (REY, 2005, p.103)

Desse modo, a pesquisa qualitativa busca compreender melhor o comportamento e a experiência humana, com implicações teóricas e metodológicas no campo de construção das ciências sociais e humanas. De modo que, para compreender as dimensões do IDEB e seus impactos na escola local, o conteúdo dos exemplares de discurso dos profissionais envolvidos na operacionalização da política educacional é um insumo precioso, por considerar que tais falas materializam posições discursivas nas quais os sujeitos entrevistados se inscrevem.

Os enunciados com a opinião dos profissionais implicados na prática escolar permitem ao outro, sujeito que age na educação, se expressar no contexto da relação que caracteriza a pesquisa, de forma autônoma e anônima. González Rey (2005) define essa tarefa como um processo de comunicação que se organiza progressivamente e que permite e estimula a expressão dos sujeitos por meio do lugar (educadores) por eles ocupado.

O critério de escolha sobre quais profissionais de educação responderiam a pesquisa ocorreu de maneira aleatória e voluntária, garantindo lhes anonimato e oportunizando a livre escolha em responder ou não ao questionário, mediante o seguinte percurso:

- a) O questionário foi distribuído num evento para profissionais de educação, ocorrido no Sul de Minas Gerais em 2014. O evento contou com a participação de cerca de 80 profissionais pela manhã, dentre eles, supervisores de ensino, diretores de escolas, especialistas em educação e professores;
- b) O questionário foi distribuído no credenciamento para o evento (manhã), mediante livre escolha dos profissionais em pegá-lo ou não. Aqueles que aceitaram participar da pesquisa foram instruídos a entregar o questionário respondido no credenciamento para assistir ao segundo tempo do evento (tarde).

Houve a distribuição de cerca de 60 questionários, desses apenas 16 retornaram com as respostas, abrangendo os seguintes profissionais de educação: 01 de diretor de escola; 04 especialistas em educação; 05 supervisores de ensino; e 06 professores. Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, cujo objeto de pesquisa é o IDEB, a amostra definida não qualifica todos os profissionais de educação, apenas oferece subsídios que sustentarão hipóteses e proposições em uma abordagem discursiva, conforme ensina González Rey (2005).

Pela proposta dessa pesquisa, o silêncio e/ou a recusa dos profissionais de educação em responderem ao questionário não será objeto de apreciação, embora se saiba que tal ato implica em uma série de significados, mas abordar tal assunto implica em dissertar sobre a educação e seus sentidos em outro contexto.

Sabe-se também que essa amostra não se qualifica como representativa á luz das teorias sobre as amostras quantitativas. Todavia, essa é uma pesquisa de cunho qualitativa com base teórica na proposta González Rey (2005). Portanto, o número amostrado é irrelevante, mas o que se obtém a partir das informações empíricas.

O autor ao abordar a questão do número de sujeitos a serem estudados nas pesquisas qualitativas aponta crítica o modo como pesquisadores tem usado o conceito de amostra nas pesquisas antropossociais. Para ele, ao se caracterizar populações a partir de amostras quantitativas, o pesquisador apenas promove a legitimação estatística do conhecimento produzido, mas ignora os sujeitos em sua condição diferenciada, pois, generaliza os resultados obtidos e não permite alternativas em relação a sua composição.

As sequências discursivas obtidas nos questionários foram tratadas como exemplares de discurso, para tanto, o questionário foi semiestruturado da seguinte maneira:

- a) Na primeira parte buscou mapear as opiniões dos profissionais com 03 questões pontuais: como o IDEB alterou em sua rotina na unidade escolar?; o IDEB contribui para a melhoria da qualidade na educação? Sim ou não. Como?; o que significa a ordem numérica do IDEB para você como gestor/professor?.
- b) As demais questões abordaram questões de caráter optativo, por meio da identificação da resposta mais afim ao tema perguntado.

As informações coletadas foram transcritas em sua integralidade, no Anexo B, a fim de que os dados possam ser preservados, possibilitando a interpretação do leitor para além da análise dessa autora, que está apresentada no capítulo 03. Essa decisão atende a recomendação de Paro (2000), no sentido de que em pesquisa qualitativa além da análise dos dados, recomenda-se que se adote um tom marcadamente descritivo na apresentação dos resultados, na tentativa de afastar, ao máximo, o elemento subjetivo da pesquisa, embora, saiba-se que tal tarefa é impossível, por que

A subjetividade se faz presente desde o primeiro momento, quer na seleção do conteúdo considerando relevante, quer na necessária problematização que se adota na tentativa de levar ao usuário a melhor compreender os fenômenos apresentados. Assim, parece que o essencial é que se esteja consciente da presença do componente subjetivo a perpassar o discursivo, evitando-se dissimula-lo em objetividade. (PARO, 2000, p.27).

Para a para análise dos dados considerou-se como estratégia metodológica princípios da Análise de Discurso, não sob a perspectiva de analista de discurso, mas na observação da linguagem (escrita/material) e seus sentidos no contexto proposto, ou seja, qual o sentido e função do IDEB para os profissionais de educação e como eles se relacionam com o indicador.

A Análise de Discurso concebe a linguagem como mediação necessária entre o homem e a realidade natural e social, busca compreender a língua fazendo sentido, de modo que, não há discurso sem sujeito e não há sujeito sem ideologia, então, o indivíduo é interpelado em sujeito pela ideologia e é assim que a língua faz sentido. (ORLANDI, 2001)

A formatação da análise como produção teórica dessa pesquisa também se baseou no modelo proposto por González Rey (2005, p.119) que “é um sistema que se desenvolve a partir da tensão permanente entre o momento empírico e a produção intelectual do pesquisador, mas que se constitui de significações produzidas não evidentes nos fatos”.

Desse modo, a aposta na construção do terceiro capítulo é que as ideias vão integrando em um tecido dinâmico articulado pela reflexão do pesquisador, na qual, os diferentes aspectos da informação fornecida pelos profissionais de educação aparecem articuladas em uma construção teórica entrelaçada com as hipóteses da pesquisa.

CAPÍTULO 1

AS “RAÍZES” DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.

O poder flui globalmente, as instituições políticas compartilham a privação daqueles que estão "atados ao solo". O "território", agora desarmado e autocontido, perdeu valor e poder de atração para aqueles que podem se mover livremente; transformou-se num alvo ainda mais vago, um sonho, mais do que realidade, para aqueles que, eles mesmos imobilizados, desejariam diminuir a velocidade ou parar os movimentos dos mestres requintadamente móveis da arte de desaparecer. (BAUMAN, 2008, p. 55)

Pensar as raízes do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) implica em conhecer o cenário em que o Estado brasileiro está inserido e reconhecer a existência das diversas e complexas forças que atuam nessa arena. Para tanto, a aposta deste capítulo é identificar o contexto histórico, ideológico e político de surgimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) a partir dos seguintes elementos centrais:

- a) **Educação e Desenvolvimento: aspectos contemporâneos e conceituais**, que visa uma abordagem conceitual acerca do desenvolvimento tensionado com o projeto brasileiro de elevação da qualidade da educação, esta enquanto pilar da estratégia de desenvolvimento nacional.
- b) **Contexto político, econômico e social do Brasil a partir da década de 1980**, no intuito de trazer à baila o conflitante cenário nacional de 1980, recorte temporal da pesquisa, e os rumos escolhidos para se resolver os complexos problemas instaurados, das diversas ordens, como a crise econômica, política e social.
- c) **Neoliberalismo e as políticas educacionais: educação de qualidade como salvaguarda para os problemas de emprego e renda**, com a finalidade de apresentar o contexto de surgimento do modelo neoliberal e suas intencionalidades junto à educação, sobretudo, a noção de qualidade em educação presente na teoria neoliberal.
- d) **A influência do banco mundial na política educacional brasileira** informa sobre a atuação dos órgãos multilaterais de fomento no estabelecimento dos rumos da política nacional de educação.

- e) **O pacto federativo de 1988: (des)centralização da educação – (in)gerenciando o volume da política educacional**, aponta o lugar da educação na seara normativa e a atuação monopólica da União nos rumos da política educacional, bem como na noção de qualidade da escola pública.
- f) **A reforma administrativa do Estado: meritocracia e responsabilização** visa contextualizar para o leitor a metodologia de organização administrativa do Estado brasileiro.
- g) **Experiências internacionais na avaliação da qualidade da educação** informa sobre a tendência mundial em avaliação de qualidade na educação, por meio do *Programme for International Student Assessment (PISA)*, instituído pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com um viés econômico, e o *No Child Left Behind* ou “nenhum criança deixada para trás”, que é um programa americano de responsabilização na educação.

O IDEB não é um índice isolado, mas um produto das complexas mudanças ocorridas em todo o mundo, que afetaram de maneira decisiva as relações institucionais, sociais e a relação público-privado, promovendo um solo fértil à construção de indicadores e a ascensão das evidências criadas pelo mercado como o fio condutor das mudanças do Estado e no trato com as políticas educacionais.

Assim, nesse capítulo o propósito é oferecer uma amostra de fatores políticos, econômicos e sociais que impactaram nas intencionalidades das escolhas políticas e práticas em torno da política educacional. Sabe-se que não se esgotará o tema, haja vista, a presença invisível de um complexo arranjo de forças e poderes a que se está sujeito ao se discutir temas contemporâneos.

1.1 Educação e Desenvolvimento: aspectos contemporâneos e conceituais.

A convergência entre educação e desenvolvimento é tema recorrente de políticas públicas. Nesta ótica, a educação é apontada como caminho para um desenvolvimento social sustentado, a partir da percepção de que a educação está na base dos objetivos da coesão política e social.

Com as mudanças na estrutura do capital, o desenvolvimento e suas vertentes de competitividade e globalização, bem como a consequente transformação das estruturas do mercado de trabalho e organização do capital, as demandas políticas de ordem econômicas,

sociais e culturais em torno da educação vêm aumentando, postulando-a como motor e finalidade do desenvolvimento.

Nessa direção, Alves, Pimenta e Silva (2010) apontam que os investimentos na educação aparecem como um caminho para o “desenvolvimento humano sustentável”, um modo de superar os “males” do mundo contemporâneo.

Para Rodrigues (2013) a educação pode favorecer o desenvolvimento social, mas o mesmo depende de outras variáveis de que a educação se compõe como uma parte dessa totalidade, “em parte, a educação pode favorecer o desenvolvimento social, mas o mesmo depende de outras variáveis de que a educação se compõe como uma parte dessa totalidade.” (RODRIGUES, 2013, p.94).

Nesse sentido, o autor pensa a educação como a realização do impossível, como algo que se apresenta no inédito e que resulta na construção de diversas práticas/teorias educativas:

O que é educar? Podemos encontrar diversos modos de compreender o que é educar o sujeito, ou seja, para muitos o educar é produzir no outro a semelhança de si mesmo e para outros o educar é romper com o mesmo possibilitando o surgimento do inédito. Para outros, o educar é produzir sujeitos que possam ingressar no mercado de trabalho. Na escola se escuta sempre que educar é formar no sujeito a cidadania. (RODRIGUES, 2013, p. 94)

A educação como elemento do desenvolvimento classifica-se então como um saber social, algo que é construído no sujeito desde o nascimento: “Tudo o que não temos ao nascer, e de que precisamos adultos, é nos dado pela educação” (ROUSSEAU, 1995, p. 10).

Nessa afirmação o autor refere-se à educação formal, ou seja, aquela oferecida pelos institutos oficiais de educação pública em função das bases do Contrato Social, enquanto pacto fundante do Estado moderno. Todavia, sabe-se que a educação não se limita a essas instituições, mas às diversas e complexas possibilidades das relações humanas e sociais. Contudo, em função do objeto dessa pesquisa a educação aqui discutida limita-se aquela oferecida pelas instituições públicas de ensino.

De maneira que a educação, enquanto instrumento formal é um processo de construção que ajuda ao homem a romper com o seu estado de natureza, desenvolvendo racionalidade e conscientização social. Todavia, o problema inerente a este processo encontra-se na atuação das instituições escolares, responsáveis por desnaturar o homem e torná-lo parte de um corpo social, modelando-o de acordo com os objetivos sociais e culturais de seu tempo.

Nesse processo, a evolução da função da educação e seu papel enquanto elemento de formação do sujeito vem sendo (des)construído pela atuação das instituições sociais, de modo que essas mudanças tendem a guardar relação de sintonia e pertinência com a maneira que o processo de desenvolvimento vem sendo delineado e conduzido no mundo.

Para compreender as abordagens conceituais do processo de desenvolvimento e suas consequências no campo da educação, sobretudo perceber que a atual política nacional de qualidade na educação, cuja âncora é o IDEB, guarda estrita correlação com essas abordagens, é necessário traçar um embate teórico sobre o conceito desenvolvimento e suas vertentes.

O desenvolvimento se destacou como um tema de estudos e debates desde o início do século XX. Antes disso, o que prevalecia era a ideia de progresso, que surgiu durante a Renascença em substituição á decadência. Nesse sentido, Heidmann (2010, p.23) postula que o progresso se vinculava a “noção de que os acontecimentos históricos desenvolvem-se no sentido mais desejável, realizando um aperfeiçoamento crescente”.

Contudo, a experiência das duas guerras mundiais sucumbiu à tendência entusiasta do progresso que acalantava os projetos de avanço econômico e social no mundo, reduzindo a noção de progresso enquanto esperança ou empenho moral para o futuro.

Todas as esperanças e promessas do progresso se incorporaram a ideia do desenvolvimento. Nessa acepção, o desenvolvimento passou a designar não apenas um balanço do passado; mas também uma profecia para o futuro, considerando que as tendências do desenvolvimento ocorrem a partir de pressupostos passados e escolhas presentes, com vistas a moldar um futuro desejável (HEIDMANN, 2010).

Atualmente, o debate sobre a teoria do desenvolvimento é abordada por diversos autores, neste estudo se privilegiará as seguintes perspectivas: Sen (2000) propõe a liberdade como pilar do desenvolvimento, nessa concepção a educação (de qualidade) figura como elemento para superar privações; Arrighi (1997) classifica o desenvolvimento como uma ilusão, nessa ótica a educação (de qualidade) representa a localização do país da estruturação da divisão internacional do trabalho; enquanto Bauman (2008) questiona as proposições do desenvolvimento na modernidade, defendendo que as relações atuais (inclusive a educação e a noção de qualidade que nela se deposita) é vista sob a ótica do consumo, para tanto, define:

Como Gottold Lessing ressaltou há muito tempo, no limiar dos tempos modernos, somos emancipados da crença no ato da criação, da revelação e da condenação eterna; com essa crença fora do caminho, nós, os humanos, estamos "por conta própria" - o que significa que não existem outros limites para o desenvolvimento e o autodesenvolvimento além de nossos próprios dons, de nossa coragem, resolução e determinação, sejam adquiridos ou herdados.(BAUMAN, 2008, p. 135)

O autor pondera a importância do Estado e da sociedade nos rumos do desenvolvimento, já que o Estado é um importante fio condutor nas tendências do desenvolvimento nacional. Bauman (2008) alerta para o viés da questão da individualidade,

dos laços temporais e da falta de clareza na ciência e da tecnologia. Para ele, a ciência e a tecnologia são os dois principais veículos do desenvolvimento contemporâneo.

Amartya Sen (2000) pensa o desenvolvimento sob outra ótica, ele analisa o desenvolvimento a partir de uma sociedade estruturada racionalmente, desassociando-o de fatores exclusivamente econômicos, como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Para ele, o desenvolvimento está afim as liberdades humanas, aos direitos sociais e ao pleno acesso a eles, embora, tais fatos não estejam desassociados do acesso aos bens e serviços, mas atuam de maneira preponderante.

Sen (2000) privilegia o aspecto social do desenvolvimento, a partir da ideia de que crescimento sem desenvolvimento social não reflete um desenvolvimento real. O autor constrói o caminho teórico do desenvolvimento, vinculando-o as liberdades do indivíduo, a partir da própria condição de existência do sujeito, aí se encontra a boa educação básica como um dos elementos para superar privações, bem como os direitos civis e sociais.

O autor discute o desenvolvimento a partir do cenário Indiano, aonde há elevados níveis de pobreza e insipiência de direitos civis e sociais. Ele destaca que qualquer ação realizada por uma pessoa é influenciada pelas oportunidades econômicas, pelas liberdades políticas, pelos poderes sociais e por condições de possibilidade: “O que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas.” (SEN, 2000, pág. 18).

Nessa ótica de desenvolvimento, uma sociedade desenvolvida deve ser livre de privações de liberdade. Portanto, não deve haver fatores como pobreza extrema, tirania, ausência de saúde e educação de qualidade e carência de oportunidades econômicas. Assim, sob a égide da construção teórica apresentada por Sen (2010), é uma contradição apontar que o Brasil seja um país desenvolvido ou que esteja totalmente no rumo acertado. Não apenas pela espantosa concentração de renda em mão de poucos, mas pela precariedade das condições de saúde, preservação ambiental e a insipiência na qualidade da educação, apesar dos alardes sobre a melhoria da educação e dos investimentos neste sentido, conforme se discute nessa pesquisa.

Arrighi (1997) apresenta uma construção teórica crítica sobre o desenvolvimento ao negar a sua existência, postulando-o como uma ilusão. De outra maneira, o autor trata o desenvolvimento como um conjunto de crenças utilizadas para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras sobre as majorias dominadas. Neste sentido, o

IDEB atua como ferramenta de legitimação dessa relação assimétrica de dominação, por desqualificar a escola, local de acesso universal, independente das variáveis sociais.

Dito de outro modo, o IDEB acaba por reforçar a desigualdade ao instituir um modelo científico de educar, num jogo que não atinge o problema central da qualidade em educação, qual seja, o professor como intelectual educador deixa de focar a transmissão do saber para voltar à preparação para os testes padronizados, transformando o local de acesso universal para a transmissão do saber e cultura como um lugar para a acomodação de corpos, constituindo aí uma ilusão sobre a existência de qualidade em educação.

Arrighi (1997) constrói o argumento sobre “A ilusão do desenvolvimento” a partir da discussão sobre a hierarquia da riqueza dos países, que consiste em três camadas de agrupamento distintas, na mesma proporção da parcela de apropriação da divisão internacional do trabalho. Os que posicionam no agrupamento superior se apropriam de uma parcela extremamente superior dos benefícios da divisão internacional do trabalho, consistindo, portanto, no núcleo orgânico do capitalismo. São eles que abocanham a maior parte da renda e concentram a maioria da riqueza.

Para o autor, aqueles posicionados no agrupamento inferior da organização do trabalho apenas colhem os benefícios suficientes para cobrirem seus custos, constituem a periferia do sistema na divisão internacional do trabalho. Nessa ótica, são esses os operários treinados pela escola universal para ler os manuais e para compreender o funcionamento das máquinas.

Arrighi (1997) defende que entre a periferia e o agrupamento superior existe um grupo que se apropria dos benefícios que excedem os custos. Todavia, tal apropriação não é suficiente para que esses possam manter um padrão de riqueza estabelecido pelos Estados do núcleo orgânico, tampouco perdem a ponto de fazer parte da periferia do sistema.

Para o autor, a legitimidade e estabilidade desse sistema, altamente desigual e polarizador, é reforçado pela existência de países semiperiféricos, definidos como aqueles que incluem, dentro de suas fronteiras, uma combinação mais ou menos igual de atividades de núcleo orgânico e periféricas. Nessa concepção, os Estados semiperiféricos possuem poder de resistir a periferização, embora não tenham poder suficiente para superá-lo e passar a fazer parte do núcleo orgânico.

Arrighi (1997) define que o desenvolvimento capitalista não se dá por etapas, ou seja, não funciona como caminho que basta ser trilhado para que os resultados sejam alcançados. Pois, em uma economia global, não é sustentável desenvolver-se simultaneamente, já que a desigualdade é a base para o funcionamento do sistema capitalista. Nessa concepção é

conveniente possuir uma escola que promova “perdedores” e “ganhadores”, inserindo desde cedo no imaginário social os enunciados do mercado e fazendo-se acreditar na desigualdade como regra de convivência social.

Os fatores políticos são essenciais nas atividades econômicas capitalistas, já que as lutas competitivas entre as empresas capitalistas não ocorrem em um vazio político, muito pelo contrário, ocorrem em meio a um sistema de regulação imposto pelo Estado:

Como cada Estado tem jurisdição formal sobre o movimento de mercadorias, bens, forças de trabalho e energias empresariais, além e dentro de suas fronteiras, cada Estado pode, em algum grau, agir sobre as modalidades pelas quais a divisão do trabalho opera. Restringindo ou aumentando a liberdade de assumir ou iniciar atividades econômicas específicas, os Estados podem melhorar algumas atividades e fazê-las atingir o status de núcleo orgânico e rebaixar outras ao status periférico - isto é eles podem agir sobre a própria estrutura de núcleo orgânico - periferia da economia mundial. (ARRIGHI, 1997, p.117)

Neste sentido, a adoção da política nacional de qualidade na educação como elemento de desenvolvimento é relevante para o processo de desenvolvimento do país, contudo, pela trajetória desenvolvimentista do Brasil é necessário atentar-se a todas as variáveis (controláveis e incontroláveis) que interferem neste processo. Embora, elevar a qualidade na educação seja elemento indispensável para o desenvolvimento, sabe-se que educação não possui o condão de promovê-lo em sua totalidade, conforme alerta Rodrigues (2013).

Ademais, essa noção de qualidade em educação do IDEB está muito mais afim ao simbólico do sistema político do que real no sistema educacional, conforme se percebe a partir dos discursos dos profissionais de educação entrevistados. Esse efeito simbólico produz divergências no aparo escolar, contribuindo para uma perda de sentidos da escola, já que não há convergência de objetivos dos educadores.

Para Sen (2000) a elevação da qualidade da educação é um dos pilares do processo de desenvolvimento, por representar uma das liberdades constitutivas do sujeito, embora não seja a única. Contudo, a importância do Estado no processo de Desenvolvimento é muito maior que sua capacidade em elaborar e executar com efetividade as políticas públicas de cunho social, bem como garantir o pleno acesso aos direitos e garantias sociais, atualmente distantes de uma plena realização fática.

A importância do Estado no processo de desenvolvimento também supera os elementos destacados por Arrighi (1997), pois, é o Estado quem detém o monopólio para legislar a favor das liberdades, da livre escolha, da preservação da herança cultural e do bem estar social da população. Sobretudo, o Estado é o único que possui força para proporcionar equidade à ideia do avanço, por meio do enfrentamento das demandas do mercado

privilegiando a população, ao invés de se preocupar apenas em apaziguar o mal estar social ou apenas proporcionar meios de se legitimar no poder.

No atual contexto, torna-se imperativo pensar em uma nova cultura política econômica e social do processo de desenvolvimento. Essa mudança precisa responder com maior acurácia a questão da desigualdade social, passando a incorporar ao campo das liberdades constitutivas uma elevação verdadeira (e não apenas simbólica) na qualidade da educação, em vez de institucionalizar na escola pública uma noção de qualidade com um viés competitivo e voltado para a capacidade de realização de testes padronizados, em um viés mercadológico.

Para Bauman (1998, p.232) um desenvolvimento sustentado inclui “ter uma estrutura cultural rica e segura que as pessoas podem se dar-se conta, de forma nítida, das opções que lhes estão disponíveis”. Para o autor, o desenvolvimento do capitalismo está relacionado com a modernidade que se consolidou com a Revolução Industrial. Para tanto, estabeleceu uma relação de igualdade de pensamento hegemônico, fornecendo uma “falsa” capacidade de ver o contexto. Contudo, esse modelo hegemônico já não dá conta da pós-modernidade, tendendo a romper-se com ele. Por isso, o que vem a seguir é uma consequência das escolhas e da formação que se tem atualmente, por isso, é tão imperativo relacionar-se de maneira crítica com os enunciados do mercado.

Bauman (1998) alerta que a pós-modernidade requer o rompimento com a velha ordem estabelecida e o domínio das relações subjetivas. Neste sentido, definir a educação de qualidade como estratégia de desenvolvimento se torna irreflexivo no processo, caso não seja estabelecido um movimento verdadeiro para elevação da qualidade da educação, atuando na direção de romper com a dominação simbólica existente no arcabouço escolar.

A educação de qualidade nesta ótica precisa se revestir de uma estrutura cultural rica e segura, oferecendo às pessoas se dar conta de todas as opções que lhes estão disponíveis, tanto em termos sociais quanto políticos. Pois, tencionar qualidade como um produto não corresponde a uma premissa verdadeira no campo da educação, que é um processo de construção da subjetividade no campo da cultura, conforme postula Adorno (1995).

Nesse sentido, Adorno (1995) postula que a educação se vincula à emancipação do sujeito, todavia, o entrave a isso se encontra afeto às próprias instituições de educação e seus profissionais, cuja pressão exercida, seja pela formação do professor, pelo imaginário da própria organização escolar ou mesmo em função da atual organização do mundo, em sentido mais amplo, seja pelo controle interior da indústria cultural, que age moldando a conduta dos sujeitos:

Assim, tenta-se simplesmente começar despertando a consciência quanto a que os homens são enganados de modo permanente, pois, hoje em dia o mecanismo da ausência de emancipação é o *mundus vult decipi* em âmbito planetário, de que o mundo quer ser enganado. (ADORNO, 1995, p.183)

Desse modo, o problema do IDEB enquanto determinante de qualidade em educação e indicador do pilar do projeto de desenvolvimento nacional é a sua noção institucional de qualidade em educação, estritamente vinculada aos testes padronizados. Todavia, a qualidade em educação se relaciona à emancipação do sujeito e não capacidade de realização de testes padronizados, embora, para alguns profissionais de educação o IDEB representa, de fato, avanços qualitativos na educação, conforme apontam algumas sequências discursivas no Anexo B, comprovando as indicações de Adorno (1995) ao abordar a ausência de emancipação de que “*mundus vult decipi*”, ou seja, o mundo quer ser enganado, portanto, que seja enganado.

Dito de outro modo, o despertar de uma consciência verdadeira está voltada à racionalidade e à capacidade de escolhas livres guiadas por um ideal de coletividade, atuando com forças contrárias ao egocentrismo e não agravando as assimetrias acerca do entendimento e objetivos da educação de qualidade.

Assim, a educação de qualidade como premissa de desenvolvimento nacional, cujo indicador é o IDEB, ocupa um espaço simbólico que confronta com seu aspecto político à medida que o índice não produz efeitos fáticos sobre a melhoria da qualidade em educação. Portanto, não fornece subsídios para o rompimento do modelo hegemônico de desenvolvimento, nem aumenta as liberdades substantivas capazes de oferecer condições básicas de existência no mundo político como ator social organizado, tampouco essa política de qualidade em educação define na agenda das políticas públicas com a clareza em qual agrupamento o país está na divisão internacional do trabalho.

1.2 Contexto político, econômico e social do Brasil a partir década de 1980.

A década de 1980 foi um marco no contexto político, econômico e social do Brasil: na seara política, o processo de redemocratização com a promulgação da Constituição de 1988 e as eleições diretas; a economia brasileira, assolada por uma crise cíclica precisou estabelecer novas estratégias de recuperação; e no campo social, a reforma Constitucional foi generosa na garantia dos diversos direitos sociais, como saúde e educação, todavia, marcou também o início de uma nova demanda social pela efetiva concretude desses direitos.

Esses eventos marcaram o início de uma nova perspectiva para o Estado brasileiro, por representar a ruptura do regime ditatorial militar, vigente de 1964 a 1989, para o regime democrático. No qual, o discurso do público e do privado se contradizem, e o mercado avança com seus enunciados, se legitimando como ator na alocação dos insumos para promoção das políticas públicas.

Neste processo, a Constituição Federal de 1988, principal produto da primeira fase da redemocratização, estabeleceu eleições diretas já para o ano seguinte, em 1989, cujo embate político deu guarida à formação de novos discursos políticos. Nogueira (1998), ao analisar esses discursos, destaca:

De um lado, ouviam-se ainda ecos do movimento político anterior, referenciado pela oposição democrática à ditadura militar e pela luta contra o modelo de Estado interventor por ela patrocinado. De outro lado, o país era desafiado a justificar sua economia a nova fase do capitalismo mundial, cuja ideologia, o neoliberalismo, encontrava-se precisamente no Estado seu *sparing* preferencial. (NOGUEIRA, 1998, p.124)

Com a retomada do voto livre (e obrigatório) para escolha presidencial, protagonizou-se nas eleições de 1989, uma verdadeira corrida pela presidência da República. Os partidos da Esquerda, pela ausência de um consenso, lançaram dois candidatos: de um lado Luís Inácio Lula da Silva, em nome do Partido dos Trabalhadores (PT), e com base política assentada entre os trabalhadores e as principais lideranças sindicais do país; de outro, Leonel Brizola, filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), e apoiado em sua extensa vida política influenciada pela política trabalhista da Era Vargas¹⁷.

A Direita, buscando reverter o quadro populista da Esquerda, tentou emplacar a candidatura do empresário das telecomunicações Sílvio Santos, todavia, essa candidatura foi impugnada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em função da recente filiação ao partido e por ser apresentada ao TSE apenas 15 dias antes das eleições do primeiro turno. Com isso, a estratégia utilizada pela direita foi apoiar o candidato Fernando Collor de Melo, um jovem político alagoano com boa aparência, um discurso carismático, e com o apoio financeiro da maioria do empresariado brasileiro, prometendo implementar o modelo neoliberal no Estado brasileiro (NOGUEIRA, 1998).

O discurso político da Esquerda teve foco na retomada e fortalecimento dos direitos e garantias sociais, enquanto a direita prometia modernizar a economia promovendo políticas

¹⁷ Período 1930 a 1954, no qual, o Brasil foi governado pelo presidente Getúlio Vargas. Tratava-se de um governo populista, que fortalecia as suas bases a partir da criação de políticas sociais de cunho protecionista aos trabalhadores e estratégias desenvolvimentistas para o país, como a criação de empresas estatais de base
Fundação Getúlio Vargas. Disponível em:
<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/filinto_muller>. Acesso: junho de 2014.

de cunho neoliberal e a abertura da participação estrangeira na economia nacional. Sobre os calorosos discursos eleitorais, Nogueira (1998) aponta que o liberalismo democrático foi entregue a própria sorte, graças à interrupção de sua antiga aliança com a esquerda democrática. Com isso, “o ‘centro’ ficou disponível e meio à deriva, terminando por ser magnetizado e em uma boa medida tragado pela direita, especialmente em sua versão neoliberal” (NOGUEIRA, 1998, p. 125).

Enquanto a Esquerda matinha o enfoque da campanha a um público de trabalhadores, sedentos pela concretude dos direitos e garantias sociais recém-conquistados, à Direita fazia discursos de orientação religiosa, e o candidato se autointitulava como “caçador de marajás” e alertava sobre os perigos de um possível governo de esquerda.

A escolha do País ficou clara após o final do segundo turno: neoliberalismo e internacionalização da economia, inaugurando uma nova fase no contexto político, econômico e social brasileiro. Nesse sentido, Nogueira (1998) aponta que as eleições de 1989 representaram um fator de organização da vida política e cultural do Brasil. “Os tempos, ritmos, e aspirações, assim como os processos e expectativas da sociedade civil, acabaram por ser redimensionadas pela disputa eleitoral, no qual foram depositadas quase todas as esperanças societais” (NOGUEIRA, 1998, p. 126).

Bobbio (1993) ensina que a Sociedade Civil é representada como o terreno dos conflitos de ordem econômica, ideológica, social e religiosa, cabendo ao Estado resolvê-los, intervindo como mediador ou suprimindo-os: “como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder” (BOBBIO, 1993, p. 1210).

Tais solicitações, das diversas ordens políticas, econômicas, sociais, culturais e simbólicas, impuseram ao novo governo o desfaio de atendê-las num cenário marcado por crises econômicas, inflação e diversos movimentos sociais. Neste aspecto, a educação, enquanto política de Estado, em plena disputa pela concretude, limitava-se à universalização.

Uma das primeiras demandas que o sistema político, recém-eleito, empenhou-se em atender foi organizar a economia brasileira, assolada por uma grande crise. Bresser-Pereira (2001) aponta que essa crise foi o colapso da estratégia intervencionista e social-democrática dos anos 30, focada em promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social que entrou em crise nos países de primeiro mundo nos anos 70 e, no Brasil, na década de 80.

Para o autor, a crise econômica manifestou-se inicialmente apenas como uma crise de endividamento externo, na primeira crise do petróleo em 1973, mas rapidamente evoluiu para um desajuste interno da economia. Especificamente, por causa das políticas adotadas anteriormente, quando a opção pela manutenção do crescimento econômico e a busca por um

salto definitivo no aprofundamento do processo de substituição de importações levaram o Estado brasileiro a assumir um padrão de financiamento baseado no crescente endividamento externo.

Com a segunda crise do petróleo, em 1979, houve um impacto significativo no aumento das taxas de juros, aprofundando a crise externa brasileira, por meio de uma série de mecanismos relacionados à pauta de exportação brasileira, tais como o aumento dos juros da dívida, a reorientação dos fluxos de capital para os EUA e Europa e queda nos preços relativos das *commodities*.

Esses fatores aprofundaram a crise econômica brasileira, elevando a dívida externa e impactando em sérios desequilíbrios internos, principalmente pela elevação da dívida pública, de modo que os saldos gerados em dólar pelo setor privado deveriam ser transformados pelo governo em cruzeiros, pela emissão monetária ou pela colocação de títulos junto ao público, com os previsíveis efeitos inflacionários e/ou recessivos (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O que agravou a situação foi que, à medida que as expectativas dos agentes financeiros sobre a capacidade do governo saldar seus compromissos vão se tornando cada vez mais desfavoráveis, tais agentes passaram a exigir que os títulos apresentassem juros maiores e liquidez máxima, provocando a deterioração das condições de financiamento da dívida pública interna, comprometendo decisivamente a soberania nacional com os altos empréstimos de Órgãos multilaterais de fomento, e demarcando a intervenção formal desses órgãos na política educacional brasileira.

O impacto direto dessa crise na vida do cidadão comum foi tal que a poupança privada foi colocada a serviço da rolagem da dívida pública em 1990 por meio do Plano Collor¹⁸, comprometendo o crescimento econômico e a popularidade do Governo Collor.

Sobre o assunto, Nogueira (1998) analisa que a simplificação operada pelo discurso oficial do Governo Collor, no que se referiam as questões do Estado, sintonizava-se muito bem com o ambiente político e ideológico do Brasil na década de 1980, todavia, ajustou-se a um processo societal¹⁹ que parecia vocalizar certa frustração com os rumos da democratização: “a sociedade começava a cavar uma trincheira diante do Estado, uma

¹⁸ Planos de governo delineados em versão I e II para recuperar a credibilidade econômica do país. Para compreender os Planos Collor I e II, recomenda-se: CARVALHO, Carlos E. (2000). “O Plano Collor no debate econômico brasileiro”. São Paulo, PUCSP, Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Pesquisa & Debate, v. 11, n. 1(17), p. 112- 151.

¹⁹ Adjetivo relativo à sociedade, sobretudo considerada do ponto de vista da sua estrutura, organização ou função, neste caso, o autor refere-se ao processo de despopularização do Governo Collor e a descrença social sobre a resolução dos diversos e complexos problemas do Brasil a época (fins dos anos 1980 e início dos anos de 1990). Maior detalhamento em Nogueira, 1998.

trincheira de ataque e defesa, a partir do qual se pedia ‘tudo’ e fustigava de todos os modos” (NOGUIRA, 1998, p.137).

De modo que, a partir dessas crises o Estado se tornava cada vez mais dependente do mercado, seus enunciados e discursos. O auge da crise política refletiu-se no *impeachment* de Collor, em virtude das diversas razões, tal qual, o paradoxo aplicado aos servidores públicos (ao mesmo tempo em que defendeu a caça aos marajás, promoveu a estabilidade a todos os trabalhadores lotados no serviço público federal), em consequência da vacância presidencial assumiu a presidência o vice Itamar Franco, em 1992.

O governo de Itamar Franco iniciou a implementação de diversas reformas, com vistas a amenizar a crise econômica e combater a hiperinflação, marcando um recomeço no percurso de ajustamento da vida política e econômica do país, cujos rumos foram mantidos com os demais sucessores do sistema político.

Abarcado neste contexto político e econômico, o cenário social do país, inclusive a educação, encontrava-se com amplos direitos de acesso, inscritos na Constituição, sem a efetiva realização material, conforme aponta Oliveira:

[...] quase como corolário necessário, a deterioração de todos os serviços públicos, mormente daqueles mediante os quais o Estado, de certa forma, atendeu crescentes reivindicações populares, já que a inclusão dos direitos sociais na Constituição de 1988 foi produto de intensas movimentações populares neste sentido, de modo que os serviços ou bens públicos na verdade se expandiram. Foi à visibilidade dessa expansão e melhoria que se apagaram, na medida em que, sem crescimento econômico, a capacidade redistributivas das políticas sociais se anulou. (OLIVEIRA, 1992, p.31)

A expansão dos direitos sociais na Constituição de 1988 foi produto de intensos movimentos sociais, dos quais, destaca-se a reforma sanitária em prol da saúde pública e os movimentos pela educação, por meio da atuação de entidades e movimentos populares como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Associação Nacional de Educação (ANDE) e o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública.

Todavia, a inclusão desses direitos no rol das políticas de Estado não é suficiente para promovê-los, sendo necessário um esforço para além do sistema político-normativo para que passem do *status* de direito escrito (formal) para direito disponível (real). Vieira (1998) aponta que as políticas sociais no Brasil percorreram três momentos políticos no último século:

O primeiro período de controle da política (que corresponde à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista); o segundo período de política do controle (da ditadura militar em 1964 até o final do período constituinte em 1988); e o terceiro período da “política social sem direitos sociais” iniciado em 1988 e em plena vigência. (VIEIRA, 1998, p. 67)

O autor denuncia a era da “política social sem direitos sociais” inaugurada com a promulgação da constituição de 1988, alertando que a política social que nunca havia recebido tanto acolhimento por parte de uma constituição no Brasil como ocorreu na de 1988, simplesmente não viu esses direitos praticados e nem mesmo regulamentados eficazmente (quando exigiam regulamentação).

Neste cenário se inclui o direito à educação, inclusive o direito de acesso à educação de qualidade e a lógica normativa desarmônica no estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, mas que não estabelece quais os critérios de qualidade e nem um referencial para o quê seria esse mínimo.

Também é inegável que as ocorrências aqui relatadas impactaram diretamente nas reformas educacionais adotadas, especialmente na noção de qualidade na educação e nas intencionalidades da política pública educacional, inclusive, na adoção da teoria neoliberal (promessa de campanha do Governo Collor) como fio condutor das reformas educacionais, conforme se explanará a seguir.

1.3 Neoliberalismo e as políticas educacionais: educação de qualidade como salvaguarda para os problemas de emprego e renda.

O modelo neoliberal ocorreu a partir de pesquisas empreendidas pelos economistas Friederich Hayek da Escola de Viena, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1974, e, Milton Friedman, da Escola de Chicago, ganhador do mesmo prêmio em 1976.

O impulso para os estudos que culminaram na teoria neoliberal surgiu após a crise econômica de 1960. Dentre as razões para essa crise destacam-se os problemas com as reservas de petróleo e os altos custos das políticas sociais do estado de bem-estar social, na qual, os Estados foram intitulados como os culpados pela crise, necessitado, portanto, de um redesenho de Estados menos custosos.

Nesse sentido, Bianchetti (2001) opina que o neoliberalismo é uma proposta hegemônica dos países capitalistas, que teve como princípio romper com o paradigma keynesiano e com as políticas distributivas do Estado de bem-estar social num período de instabilidade financeira decorrente da crise do petróleo.

Sobre o neoliberalismo, Marrach (1996) assim o define:

É uma ideologia que procura responder à crise do estado nacional ocasionada de interligação crescente das economias das nações industrializadas por meio do comércio e das novas tecnologias. [...] o neoliberalismo enfatiza mais os direitos do consumidor do que as liberdades públicas e democráticas e contesta a participação

do estado no amparo aos direitos sociais. Representa uma regressão do campo social e político e corresponde a um mundo em que o senso social e a solidariedade atravessam uma grande crise. É uma ideologia neoconservadora social e politicamente. O neoliberalismo parte do pressuposto de que a economia internacional é auto regulável, capaz de vencer as crises e, progressivamente, distribuir benefícios pela aldeia global, sem a necessidade de intervenção do Estado. (MARRACH, 1996, p. 56)

O neoliberalismo defende um Estado constitucional, no qual a liberdade social de cada indivíduo deve ser respeitada segundo um conjunto de normas e leis expressas num código ou numa constituição. Todavia, há um limite no poder do Estado quanto à sua ação em detrimento da liberdade dos indivíduos, constituindo-se, a partir daí, os direitos naturais. Nessa seara a educação classifica-se como direito social, cujo acesso, universalidade e padrão (mínimo) de qualidade deverão ser garantidos pelo Estado.

A liberdade de atuação dos indivíduos é explicada por Bobbio (1998), ao definir que os direitos naturais se constituem em um limite ao poder do Estado, pelo fato de que o Estado deve reconhecê-los e não pode violá-los, por assegurar aos indivíduos a garantia contra o poder absoluto do Estado, bem como a liberdade de exercer seus direitos enquanto cidadãos. Mas se o Estado institui uma noção de qualidade na escola voltada ao treino, de certo modo, tal ato também implica na afirmação do poder absoluto do Estado, ou pior, o poder absoluto dos enunciados mercado, que impõem a ideia do “bem sucedido”, “ganhadores” e “perdedores” no imaginário escolar.

O neoliberalismo é um modelo que visa regradar as relações entre o Estado e Mercado, propondo romper com a ideia de que apenas o Estado precisa se ocupar de todos os problemas originários da vida em sociedade, tais como, emprego, renda, previdência, habitação, saúde e educação. Pois, tais problemas são passíveis de serem resolvidos por meio da atuação do mercado e pela liberdade de ação dos indivíduos, e não mais pela atuação exclusiva e/ou supletiva das políticas públicas distributivas e redistributivas como propunha o Estado de bem-estar social.

Nesse sentido, para o neoliberalismo, o Estado deve apenas oferecer condições favoráveis para que o mercado atue com efetividade. Nisso se inclui estabelecer padrões (mínimos) de qualidade na educação e metas. Todavia, esses padrões estão em sintonia com os princípios mercadológicos, que buscam categorizar e ranquear as escolas pelas notas.

A ideia neoliberal visa romper com o estigma de Estado assistencialista e provedor, transformando-o em um agente indutor do desenvolvimento econômico e promotor de políticas sociais com eficiência e qualidade. Todavia, a oferta dessas políticas sociais se limita à igualdade de oportunidades a todos ou o (im)possível da cidadania.

No campo da educação, Fleury (2010) afirma que a educação foi à primeira política social aceita pelos liberais na medida em que ela assegurava a igualdade de oportunidades e seus beneficiários ainda não eram cidadãos, portanto, não estavam sendo tutelados pelo Estado, mas eram mão de obra para o próprio mercado. Esse é o mesmo princípio que legitima o IDEB enquanto determinante de qualidade na educação porque visa estabelecer na escola pública a mesma noção de qualidade aplicada ao mercado, construindo uma linha tênue entre o sucesso e o fracasso escolar.

De modo que ofertar uma escola básica, universal, laica, gratuita e obrigatória a todos é a proposta neoliberal de uma formação geral e polivalente, visando à qualificação de mão-de-obra para o mercado, voltada muito mais ao campo técnico do que para o propriamente humano.

A ideia é que o trabalhador aprenda a ler, escrever e contar para atender exclusivamente ao sistema produtivo. Uma educação para essa finalidade não precisa ser tão profunda, necessita apenas permitir ao trabalhador ler para entender o como fazer, por meio de manuais; escrever para produzir relatórios técnicos e de produção; e contar para saber aferir as unidades produzidas. Esse tipo de educação, talvez, seja suscetível a um viés de medição, como ocorre com os princípios do PISA, bem como, a ideia de medir já está intrínseca aos modos de produção do sistema capitalista.

Dessa maneira, os direitos aos quais o capital (neoliberalismo) intitula como “direitos de cidadania” se revestem de instrumentos para consumo, ou seja, ter acesso a bens e serviços do mercado é condição de cidadania, bem como, ser consumidor é ser cidadão, estabelecendo uma relação consumerista na lógica e no conceito de cidadania. Essa relação direta entre a esfera da circulação de mercadorias e seu papel estruturante na constituição da forma sujeito histórica contemporânea constitui um papel preponderante na formação e produção de atores políticos e sociais e em suas correlações, especialmente na elaboração e condução das políticas educacionais. (CARROZZA, 2011).

Todavia, esse discurso de que a relação entre o Estado e seus pátrios é consumerista, conforme afirma Bresser-Pereira (2001), é facilmente desconstruída quando contrastada com o conceito de cidadania proposto no discurso de Arendt (1978, p. 380), em que cidadania implica no “direito de ter direitos”. A autora refletiu sobre o tema após a experiência de ser apátrida²⁰ (sem pátria), durante o totalitarismo nazista. Por não serem considerados como cidadãos em nenhuma parte, os apátridas foram “recebidos como o refugio da terra em toda

²⁰ Pessoa que não está sob a proteção de nenhum Estado de Direito.

parte e obrigados a uma vida regrada por leis de exceção, representadas pelos Tratados das Minorias, ou em condições de completa ausência de lei” (ARENDDT, 1989, p. 302).

Para a autora a cidadania se vincula à possibilidade de pleito político e social. Não se trata apenas do direito a ser pátrio, mas, efetivamente, fazer parte da construção dessa pátria enquanto nação, através de um corpo jurídico que viabiliza uma cidadania reconhecida:

[...] um homem sem a proteção legal não pertence a lugar algum. Não ter relação jurídica com um governo e, por conseguinte, não ter um lugar assegurado no mundo, gerou a aberração do homem não mais ser julgado por suas ações ou opiniões, e de tornar-se uma criatura à beira do precipício do descarte, pronto para uma a eliminação que sequer deixava atrás de si o rastro de um nome ou de um cadáver, chancelando assim um tipo inumano de esquecimento. (ARENDDT, 1989, p. 485)

Arendt (1989), em análise à situação dos apátridas do Holocausto, propôs que a extinção da personalidade jurídica e a destituição da guarida de um governo que lançava o homem à deriva no mundo calamitoso, no qual não podia mais se apegar a uma textura social, representada pelo lar que o integrava à humanidade, bem como da proteção legal, uma vez que nenhum outro governo se interessava em fornecer-lhe abrigo.

Neste contexto, o acesso a bens a serviços do mercado se limita a sobrevivência, mas a cidadania confere ao sujeito direito a ser parte de uma nação. Portanto, a cidadania não se limita a uma relação de consumo entre o Estado e o cidadão, no qual o Estado oferece serviços públicos, como a educação básica, mas permite que esse cidadão tenha gerência sobre os rumos do Estado, ao passo que, é o Estado quem lhe confere essas capacidades, por meio de uma escola que promova a emancipação do sujeito. Portanto, há um movimento circular em torno do Estado.

Adorno (1995) postula que a emancipação está vinculada à racionalidade e à conscientização, inclusive o autor alerta que uma democracia verdadeira (que não deprecie o conceito de cidadania) só pode ser imaginada (e realizada) a partir de sujeitos emancipados.

A cidadania não se realiza apenas pela existência de direitos, mas na ação de sujeitos que, conscientes desses direitos, participam ativamente do processo social. De modo que a nação se sobrepõe às estruturas jurídicas do Estado, pois ser nação não é a simples aceitação da Constituição, mas o compartilhamento dos mesmos valores, tais, como, língua e origem (ARENDDT, 1989).

Utilizando-se do cenário americano da década de 80, época de implementação do modelo neoliberal naquele país, a autora criticou a forma de se fazer políticas públicas na

América, sobretudo pela extrema preocupação com as leis, característica marcante do neoliberalismo. Para a autora, são as leis que deveriam servir à sociedade e não o contrário²¹.

Nessa lógica, o processo de racionalização da educação pública brasileira, por meio da institucionalização do conceito de qualidade do IDEB, estabelece uma relação consumerista entre os alunos e a escola, depreciando o valor da cidadania porque não é possível depreciar a noção de qualidade em educação sem interferir na materialidade do direito de cidadania, sobretudo, considerando a noção neoliberal de cidadania que impõe uma relação de consumo entre o Estado e o cidadão.

Para Noronha (2006) a educação, enquanto direito de cidadania plenamente aceito pelo neoliberalismo, justifica-se como uma importante dimensão no processo de legitimação do próprio modelo neoliberal:

O Estado burguês, neste processo, toma a si a tarefa de instruir o povo como forma de se legitimar no poder. A gênese da instrução pública está intimamente ligada a esse fato. [...] tornar a sociedade coesa, difundindo uma concepção única de mundo, produzir certo tipo de senso comum articulando os interesses das camadas subalternas aos interesses que se organizavam como dominantes. (NORONHA, 2006, p.44)

Desse modo, o autor vincula que o enlace entre o neoliberalismo e a educação se confronta pelo discurso político que é empregado na escola, com o objetivo de influenciar o coletivo social para instaurar, manter ou transformar uma determinada ordem social. Trata-se de articular um discurso capaz de somar adesões e neutralizar resistências. Com isso, a associação entre cultura escolar e *ethos* empresarial se torna o cerne do ensino, tal qual ocorre com o discurso de qualidade imposto pelo IDEB. Um exemplo disso está disposto nas sequências discursivas dos profissionais de educação, na qual, há adesões e resistências neutralizadas pelo discurso da maioria.

Nesse sentido, Marrach (1996) aponta que a educação aceita pelos neoliberais possui três objetivos estratégicos: atrelar a educação ao trabalho e a pesquisa às necessidades do mercado; tornar a escola um divulgador doutrinário (ideologia neoliberal); e tornar a escola um mercado da indústria cultural e da informática.

1. Atrelar a educação escolar à preparação para o trabalho e a pesquisa acadêmica ao imperativo do mercado ou às necessidades da livre iniciativa. Assegurar que o mundo empresarial tem interesse na educação porque deseja uma força de trabalho qualificada, apta para a competição no mercado nacional e internacional.
2. Tornar a escola um meio de transmissão dos seus princípios doutrinários. O que está em questão é a adequação da escola à ideologia dominante.
3. Fazer da escola um mercado para os produtos da indústria cultural e da informática, o que, aliás, é coerente com ideia de fazer a escola funcionar de forma semelhante ao mercado, mas é contraditório porque, enquanto, no discurso, os

²¹ Informação fornecida por Hannah Arendt em entrevista série “Un certain regard” de Roger Errera, disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=4kF7IFnFOzY>.

neoliberais condenam a participação direta do Estado no financiamento da educação, na prática, não hesitam em aproveitar os subsídios estatais para divulgar seus produtos didáticos e paradidáticos no mercado escolar. (MARRACH, 1996, p. 46)

Para Marrach (1996) melhorar a qualidade da educação é um dos desafios neoliberais, já que, com isso, espera-se resolver as questões de emprego e renda, trata-se da sustentabilidade do modelo capitalista de desenvolvimento, visando aproximar a escola da empresa a partir da institucionalização de um modelo de qualidade com os mesmos princípios metodológicos.

Os neoliberais entendem que melhorar a qualidade da educação é sinônimo de preparar os alunos para a competição. Para tanto, insistem na competição entre escolas, da mesma maneira que ocorre no mercado. Com isso, afixar o IDEB de cada escola em local visível torna-se uma prática neoliberal promissora, afinal, é preciso institucionalizar modelos de sucesso e fracasso escolar, criando formas de identificação dos sujeitos.

Dessa maneira, o neoliberalismo aborda a escola como um lugar do mercado e das técnicas de gerenciamento, esvaziando o conteúdo político da cidadania e substituindo-o pelos direitos do consumidor. Trata-se de rimar a escola com negócio, sobretudo, um negócio bem gerenciado. “O raciocínio neoliberal para a escola é tecnicista e equaciona os problemas sociais, políticos, econômicos como problemas de gerência adequada e eficiente ou inadequada e ineficiente” (MARRACH, 1996, p.50).

Desse modo, a noção de qualidade na educação vista pelo neoliberalismo traz em seu bojo o tecnicismo, que reduz os problemas sociais a questões de ordem administrativa, esvaziando o campo social e político do debate educacional, e transformando os problemas da educação em problemas de mercado e de técnicas de gerenciamento.

Com o uso das novas tecnologias de informação e comunicação, a educação escolar vai para o mercado, seja via financiamentos de pesquisa, marketing cultural, educacional, da mesma forma que com as técnicas de reprodutibilidade do início deste século, a arte foi e ficou o mercado. No fundo, ambos os processos são apenas desdobramentos de um processo maior, o de racionalização ou “desencantamento do mundo”, analisado por Max Weber, em que “qualquer coisa pode se tornar uma mercadoria” (MARRACH, 1996, p.52).

Dito de outro modo, ocorre conforme previu Karl Marx no “Manifesto Comunista” sobre a exploração do mercado mundial, na qual a burguesia estruturou a produção e o consumo de forma cosmopolita, de tal modo que “no lugar do antigo isolamento e da autossuficiência local e nacional passam a vigorar as relações múltiplas e a múltipla

dependência de nações entre si, tanto no que se refere à produção material como espiritual.” (MARX, 1979, p.30).

Com isso, a influência neoliberal, apoiada na ideia plenamente vendável de ofertar direitos de cidadania a todos, consolida-se no ambiente escolar, exigindo uma escola com a qualidade neoliberal e estabelecendo uma relação de consumo no ambiente escolar, tornando a educação sua principal estratégia de difusão e legitimação, bem como, promovendo uma elevação da educação de qualidade meramente simbólica como a salvaguarda para resolver os complexos problemas de emprego e renda do país.

Marrach (1996, p. 76) aponta ainda que “as escolas são obrigadas a produzir um percentual de fracassados, para fornecer trabalhadores desqualificados dos quais a economia necessita”. Portanto, rotular as escolas como boas e más, cujos frutos resultarão em trabalhadores com e sem qualidade e diferenciando os fracassados daqueles bem sucedidos é classificação que reproduz os enunciados do mercado, incorporando-os no imaginário escolar como forma de identificação dos sujeitos.

Para melhor compreender essa correlação entre o Neoliberalismo e as políticas educacionais implementadas no Brasil a leitura do texto é de fundamental importância. Trata-se de explanar sobre a influência do Banco Mundial na política educacional brasileira e perceber que o IDEB se insere como elemento de uma totalidade em contínua construção com vistas a expandir os enunciados do mercado em todas as atividades do Estado, especialmente em âmbito da política de educação básica.

1.4 A influência do grupo Banco Mundial na política educacional brasileira.

O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) surgiu a partir da Conferência de Bretton Woods²², em julho de 1944, como instrumento para financiar a reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial, sobretudo das nações europeias.

O Banco Mundial é composto pelos seguintes Organismos: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Cooperação Financeira Internacional (IFC), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre

²² Reunião de 45 países aliados na cidade norte-americana de Bretton Woods, estado de New Hampshire, com o objetivo de definir os parâmetros que iriam reger a economia mundial após a segunda guerra mundial e estabelecer estratégias para o crescimento econômico e desenvolvimento dessas nações (CARVALHO, 2004).

Investimentos (ICSID). Essas instituições desempenham funções diferentes e complementares com o objetivo de combater a pobreza e promover o desenvolvimento (SILVA, 2002).

Segundo as Nações Unidas no Brasil, o Grupo Banco Mundial, é uma agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas, representa a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento, proporcionando cerca de US\$ 60 bilhões anuais em empréstimos e doações aos 187 países-membros. O BIRD atua como uma cooperativa de países, que disponibiliza seus recursos financeiros, o seu pessoal altamente treinado e a sua ampla base de conhecimentos para apoiar os esforços das nações em desenvolvimento com vistas a atingir um crescimento duradouro, sustentável e equitativo.

A partir da década de 1970, objetivo principal do BIRD passou a ser a redução da pobreza e das desigualdades no mundo (sustentabilidade e equidade), essa ação permitiu ao BIRD emprestar grandes montantes de recursos para os diversos países latino americanos em processo de desenvolvimento econômico e social, inclusive o Brasil.

Em 1973, com a primeira crise do petróleo, a situação da economia mundial agravou-se, demandando mais empréstimos, conforme explanado anteriormente na caracterização do contexto econômico, político e social do Brasil a partir da década de 1980. Devido à incapacidade dos países em desenvolvimento arcarem com as dívidas, como foi o caso do Brasil, foi permitido ao BIRD intervir nas políticas públicas dos países devedores a partir de 1975, implementando diversas exigências condicionadas à concessão de novos empréstimos e o financiamento de programas de alívio à pobreza e, sobretudo, prescrevendo as políticas para a educação pública (SILVA, 2002).

Nesse cenário, a atuação do BIRD no Brasil prescreveu a educação como elemento para alavancar o crescimento econômico e o desenvolvimento do país. Mas com o agravamento da crise econômica brasileira, em meados de 1980, o Banco Mundial, em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI), assumiram a tarefa de formular e regular a política educacional brasileira com o propósito de articular a educação e produtividade futura.

Com isso, a ideia é que a qualificação por meio da educação seja imprescindível para a inserção do sujeito no mercado de trabalho. Silva (2002) aponta as intencionalidades da política educacional imposta pelo Banco Mundial:

A concepção de educação dos gestores externos subjacente nos documentos setoriais era utilitarista e pragmática definida como meio para que os indivíduos pudessem instrumentalizar e adquirir conhecimentos, comportamentos, atitudes, valores e habilidades, responder às novas oportunidades, ajustar-se as mudanças sociais, culturais e participar em atividades de produção. (SILVA, 2002, p.69)

A partir da atuação do Banco Mundial no financiamento e regulação da política educacional brasileira ocorreram diversas reformas educacionais, tornando a educação um instrumento de desenvolvimento, mas limitando-a enquanto instrumento para promover o crescimento econômico e a redução da pobreza. Porque a pobreza é um dos elementos que degrada (e denuncia) o nível de desenvolvimento de um país, bem como, a educação na condição de ferramenta de trabalho impulsiona o movimento de crescimento do capital e determina a posição que o país ocupa na organização internacional do trabalho, conforme já discutido no conceito de desenvolvimento por Sen (2010) e Arrighi (1997).

Silva (2002) destaca que os princípios das reformas educacionais impostas pelo Banco Mundial visam transformar a escola como um lugar do mercado, a partir das seguintes ações: a prioridade na educação básica; melhoria da qualidade na educação; reestruturação administrativa dos órgãos responsáveis pela educação e a descentralização das políticas educacionais; maior participação dos pais e comunidades nos assuntos escolares; participação do setor privado e não governamental nas decisões sobre as políticas educacionais; mobilização e a alocação eficaz de recursos adicionais para a educação; a definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica; e, finalmente, enfoque setorial da educação.

Ao passo que o Banco Mundial (1996) esclarece que a prioridade pela educação básica é justificada pelos benefícios sociais e econômicos dessa educação, por se tratar da primeira fase de escolarização do indivíduo, auxiliando na moldagem de sua concepção de mundo. Já a melhoria da qualidade na educação se refere aos resultados do rendimento escolar em uma perspectiva de descentralização da execução e controle mediante avaliações, por meio da estruturação de um sistema nacional de avaliação escolar (BANCO MUNDIAL, 1996).

Com isso, fica claro que a política nacional de elevação da qualidade na educação, no qual o IDEB é o indicador, é parte do pacote educativo imposto pelo Banco Mundial. Portanto, não se trata de uma noção nacional de qualidade da educação, mas de um processo que traz para a escola pública nacional a mesma métrica de qualidade do modelo capitalista e seus modos de produção, propondo a educação pública como elemento de formação do trabalhador, cujas medidas de desempenho e qualidade estão afins ao mercado.

Compreender a influência do grupo Banco Mundial na política educacional brasileira é elemento essencial para atentar-se a noção de qualidade em educação presente nas políticas públicas educacionais e seus elementos. Assim como, também é necessário entender as bases das diversas reformas educacionais, tal qual, a criação de um sistema de avaliação educacional, que demonstra a existência de uma educação básica universal e de qualidade a

todos aqueles que desejam investir no país e para a lógica do pacto federativo de 1988, conforme texto a seguir. Contudo, essa escola abandona a noção de educação para a formação (aumento das liberdades constitutivas), enquanto elemento que proporciona um desenvolvimento sustentado, conforme alerta Sen (2010).

1.5 O pacto federativo de 1988: (des)centralização da educação - (in) gerenciando o volume da política educacional.

Para Abrúcio (2010) o federalismo refere-se a um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos, cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas.

Nesse sentido, o objetivo do federalismo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo, estabelecendo a divisão de competências e regras de financiamento da política educacional brasileira.

No Brasil, até meados de 1988, as decisões políticas estavam a cargo do poder federal, cabendo aos estados e municípios apenas aplicá-las. Mas com os movimentos sociais pela democracia e a demanda pela participação popular, a descentralização se tornou um tema de grande importância na agenda do Estado.

A implementação do modelo federalista no Brasil ocorreu a partir da experiência norte americana, embora tenha ocorrido de forma oposta ao modelo norte americano, pois não resultou de um pacto entre unidades autônomas, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados.

A escolha pelo federalismo é justificada pela questão territorial: as diferenças étnicas, as disparidades socioeconômicas e as diversidades culturais e políticas entre as diversas regiões do país; e pela ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território. (ABRÚCIO, 2010).

Sobre o assunto, Almeida (2005, p.29) argumenta que a descentralização foi “defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas”. Isso porque, com a descentralização, esperava-se maior controle social com vistas a reduzir o clientelismo e a corrupção existentes no arcabouço do Estado. Nesse sentido, a aferição do IDEB por escola, por unidade escolar, por

município, por estado, por região e nacional objetiva uma avaliação institucional das capacidades das escolas, municípios e estados atuarem na política educacional.

A descentralização possui como marco legal a Constituição Federal de 1988 (pacto fundante), na qual, a educação, com *status* de política social, ficou a cargo do poder público mediante colaboração de todos os entes federados, por meio da tripartição de competências da seguinte maneira:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
 [...] XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
 [...] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
 [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
 [...] Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
 [...] IX - educação, cultura, ensino e desporto;
 [...] Art. 30. Compete aos Municípios:
 [...] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. (BRASIL, 1988)

A forma federativa, assim como a divisão territorial, é baseada na Constituição, que representa o pacto fundante e delimita os pressupostos para a divisão das competências em relação à política educacional brasileira, cabendo aos Municípios à execução da política educacional do ensino fundamental e da educação infantil, por meio de colaboração técnica e financeira dos Estados e da União.

A colaboração financeira da União é centrada na função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais, através de transferências de recursos aos Estados, ao Distrito Federal (DF) e aos Municípios. Já as obrigações financeiras dos estados membros e do DF se limitam às competências suplementares (BRASIL, 1988).

Em relação à questão técnica da educação, cabe privativamente à União estabelecer as bases e diretrizes da educação nacional. Cury (2010) explica que essa lógica federalista de centralização do planejamento das diretrizes e bases da educação na União é justificada pelo fato de a educação possui caráter de direito humano fundamental, ratificado em vários tratados internacionais, e, portanto, representa um bem maior para o Estado Soberano.

Assim, cabe à União financiar e fiscalizar a execução da educação básica pelos Municípios e Estados, que por sua vez se submetem aos planos nacionais de educação e as suas medidas de desempenho, como é o caso da política nacional de elevação da qualidade na educação básica, medida pelo IDEB.

Cury (2010) ressalta a importância da educação no pacto federativo como elemento essencial para a vida política do país. Para o autor é isso que justifica a centralização da

política educacional junto à união, pois, é o Estado, enquanto nação soberana, que possui a responsabilidade por prover a educação aos pátrios, sem distinção de unidade federativa:

A educação, dever do Estado, é um direito social da cidadania posto de tal modo que cada indivíduo possa se autogovernar como ente dotado de liberdade e ser capaz de participar como cidadão consciente e crítico de uma sociedade de pessoas livres e iguais e ter acesso aos seus bens sociais. (CURY, 2010, p. 159)

O autor entende que a educação promove a liberdade do indivíduo, ao passo que postula a liberdade como característica indispensável para o exercício da cidadania e o pleno acesso aos direitos e deveres com maior consciência crítica. O autor aproxima a ideia de liberdade enquanto elemento constitutivo do processo de desenvolvimento abordado por Sen (2010).

Todavia, conforme explicitado anteriormente (quando abordado o conceito de cidadania), a atual política de qualidade na educação básica não promove uma educação que permita aos indivíduos se autogovernarem, enquanto sujeitos dotados de liberdade, no sentido de livre condição de agente. Pois, a escola pública com a noção de qualidade do IDEB não dá conta de preparar os cidadãos para o exercício de uma cidadania desvinculada do consumo, em consequência, não prepara sujeitos para o exercício de uma vida política e social fundada em uma consciência crítica.

Em concordância com Cury (2010), Vita (2004, p.122) explica que a importância da educação não se limita ao ente federativo (como estado ou município) por se tratar de um “direito humano irrenunciável”, haja vista a sua importância na ampliação das liberdades individuais dos sujeitos, ao esclarecê-los e dotá-los de censo crítico. Contudo, ele denuncia que a realidade desse direito é mascarada por uma classe dominante que transforma o direito de uma nação em ferramenta de dominação.

Para o autor, a boa educação é condição habilitadora para a liberdade política (principalmente dos menos favorecidos financeiramente), porque amplia as competências dos sujeitos como agentes de mudanças sociais, promovendo emancipação política no processo de escolhas coletivas, mas crítica o pouco interesse do sistema político em dotar os cidadãos comuns com alguma capacidade de gerência política.

Níveis elevados de pobreza e desigualdade e uma excessiva concentração da riqueza e da propriedade degradam o valor que as liberdades políticas têm para os mais desfavorecidos e permitem que os mais favorecidos, porque são mais capazes de tirar proveito e direitos de oportunidades institucionais que em princípio são iguais para todos, exerçam um peso desproporcional sobre os termos da discussão pública e sobre as decisões políticas. (VITA, 2004, p. 123)

Desse modo, a educação enquanto agente que amplia as liberdades no processo de escolhas políticas tem por base o pensamento crítico e o requerimento do espaço público para a discussão política e participação nas escolhas coletivas, refletindo o possível da cidadania como o instituto que proporciona oportunidades institucionais iguais para todos, também no sentido material, e não apenas formal porque permite que o cidadão comum (com uma educação que não degrade o valor da liberdade política) tenha maior participação na discussão política, influenciando na estrutura de poder local e no pacto fundante do federalismo.

Adorno (1995) ressalta a importância que a educação possui para o exercício da política, contudo, alerta para o viés de “modelagem de pessoas”, que nesse caso formará uma massa amorfa sem motivação própria. Para o autor, uma democracia que funcione demanda pessoas emancipadas, pois numa democracia quem defende ideais contrários à decisão independente de cada pessoa em particular é um antidemocrata (ADORNO, 1995).

A educação proposta por Adorno (1995) visa romper com os paradigmas que representam entraves a participação social e até mesmo à barbárie, já que a ideia de massa é a possibilidade de formatação. O autor refletiu sobre o tema no contexto da ocupação nazista na Europa, refletindo sobre a máquina de matar alemã e visando compreender a racionalidade técnica que organizou a destruição.

Nesse sentido, é importante refletir sobre o tipo de barbárie a que se sujeita a escola atual, inserida no contexto político federalista e constitucionalista brasileiro, aonde a União violenta as unidades escolares locais e seus atores pela imposição de práticas pedagógicas, no qual o IDEB torna-se instrumento barbárie na educação porque promove a competição entre as escolas e racionaliza a educação a um *status* de produto em um tenso jogo de arranjos federativos e políticos de trocas simbólicas.

A barbárie, a qual se está sujeito no atual campo da educação, reflete e tenciona os conflitos e ideais de atores sociais e políticos dominantes ao podar a experiência dos professores no processo de educar com a imposição de modelos pedagógicos, por exemplo. Sobre o assunto, Adorno (1995, p.159) opina que “a barbárie se reveste de autoridade e de poderes estabelecidos, revelando o impulso destrutivo e a essência mutilada da maioria das pessoas”.

Assim, os planos de educação fundados no federalismo impõem à gestão escolar os métodos de ensino e ferramentas de medida, destituindo a escola local de toda a essência de autonomia e experiência, substituindo a qualidade pela quantidade e resolvendo o problema do gerenciamento do volume. Contudo, colocando em xeque a questão da qualidade e mascarando a atual realidade das escolas públicas.

A democracia, regime político do Brasil, permite a expressão de vontade dos cidadãos por meio do voto direto, ofertando à população gerir mudanças no rumo das políticas educacionais, por meio da renovação dos atores políticos decisivos.

Contudo, o que se observa no Brasil é a oxidação do sistema político no poder, contrariando os princípios do constitucionalismo e dificultando mudanças substanciais no curso das políticas públicas e no pacto fundante do federalismo (porque ao reeleger esses atores, os cidadãos legitimam as suas ações anteriores), retomando a questão da emancipação política dos cidadãos proposta por Adorno (1995) e Vita (2004), por isso mesmo pouco interessa ao sistema político uma educação de qualidade, qual seja, fundada nos princípios da conscientização e racionalidade.

Em termos práticos, a tensão do federalismo na execução da política nacional de educação está presente nos diversos instrumentos estabelecidos pela União fomentando um confronto entre o político e o simbólico na seara de execução, na qual, o sistema político funciona apenas como argumento entre o jurídico e o administrativo, tal qual ocorre com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cujo indicador é o IDEB.

Nesse contexto, a União detém legitimidade para propor aos Municípios ações a serem implementadas no sistema educacional, bem como estabelecer estratégias políticas, avaliar e propor intervenções. Todavia, para Abrucio (2010) este modelo não funciona para o Brasil, porque “é um dilema conseguir implementar políticas descentralizadas num país bastante heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais” (ABRUCIO, 2010, p.19).

Portanto, tornar possível o raciocínio imposto pelo texto constitucional impacta em um desafio imensurável, tanto para o MEC quanto para os Estados e Municípios. Isso porque, em virtude de questões como a extensão territorial e conflitos na arena política, a tarefa de mapear as necessidades mais relevantes dos municípios torna-se árdua e propensa a falhas, o que impossibilita ao MEC estabelecer um plano nacional homogêneo e eficiente, pois, cada municipalidade possui cenários e necessidades distintas. Portanto, não há como estabelecer padrões eficientes para medidas subjetivas (multidimensional).

Por isso, o governo federal estabelece políticas generalistas, como o plano de metas e compromisso todos pela educação, cujo indicador é o IDEB, que não guarda pertinência com as necessidades das escolas locais, mas precisa ser executado por causa dos repasses financeiros vinculados, tornando a escola desinteressante para os atores envolvidos que,

embora não entendam os objetivos do projeto, se põem a executá-lo. Afinal, o desempenho é algo que será medido e ranqueado pelo IDEB e cobrado pelo governo e pela sociedade, tornando a escola palco para o tecnicismo e para execução sem compreensão como se esse fosse o único método possível de ofertar uma escola pública básica de qualidade.

Nesse sentido, a entrada do BIRD, por exemplo, como redutor de desigualdades se choca com a realidade brasileira, que é um país materialmente desigual, por isso, instituir medidas, como a política educacional ancorada no IDEB, apenas contribui para o aumento dessas desigualdades e a complexificação do processo de educar, criando outros problemas no aparato educacional.

Dessa maneira, a opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório, quanto de sua legitimação. Uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva, impactando em um problema de gerenciamento de volume (ABRÚCIO, 2010).

O impacto do federalismo nas escolas públicas locais implica no desafio de conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num exercício que não é naturalmente harmônico, porque envolve variados atores e arenas sociais, refletindo em um tenso jogo de quem faz o quê, por quê o faz e quem ganha ou perde com isso.

Como resultado disso, há um descompasso na execução de políticas educacionais, pois os gestores municipais se focam em atender as demandas do plano federal/estadual, mesmo que não entendam o sentido das políticas implementadas. Destoando, na prática, o contexto da política e comprometendo os resultados, além do prejuízo social e de recursos humanos e financeiros, demarcando a escola como o ambiente em que aparecem as dimensões controversas entre o político e o simbólico em torno do IDEB.

Dito de outro modo, em um arranjo político de cunho federativo como o Brasil, políticas públicas como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cujo desempenho é medido pelo IDEB, tornam-se propícias a falhas e quem perde com isso é a população usuária do serviço público de educação básica.

Assim, embora o IDEB atue como uma medida de desempenho da unidade escolar e do ente federativo frente aos pactos assumidos, sabe-se que ele, de fato, não indica sobre a qualidade da educação. Porque medir volume não é o mesmo que medir qualidade, aliás, sequer é possível admitir que a educação ministrada em todas as escolas do país é uniforme.

Ademais, não há um conceito único e totalizante do quê seria medir ou avaliar a qualidade na educação, então, não é possível construir um indicador de qualidade que mapeie

com efetividade e de maneira uniforme todas as escolas do país ou que responda pontualmente e uniforme sobre a qualidade em educação, que é algo diferente da qualidade da política educacional implementada. Assim, com vistas a fornecer subsídios para que se possa compreender esses processos e seus vieses, é fundamental a leitura do texto a seguir, que aborda a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro de 1995.

1.6 A Reforma Administrativa do Estado: meritocracia e a responsabilização

A Administração Pública no Brasil até os movimentos de reforma do aparelho do Estado, em 1995, esteve pautada no caráter formal do corpo administrativo do Estado, como um lugar em que reinava a burocracia, a apropriação corporativa e a política pouco sensível à cidadania. Porém, com a difusão de informações aos cidadãos pelas diversas ferramentas de comunicação, tais como a divulgação *on line* de relatórios de gestão e orçamento participativo, tornou-se crescente a conscientização sobre a função social do capital e o pleito por políticas sociais, evidenciando a disputa dos diversos grupos sociais, inclusive o mercado com todo o seu poderio.

Bresser-Pereira (2001) afirma que essa mudança de paradigma na gestão pública brasileira ocorreu em resposta à crise do modelo adotado anteriormente, e em resposta as crises instaladas no Brasil²³. Assim, a solução adotada pelo governo brasileiro para combater a crise do Estado, uma crise cíclica oriunda das distorções que o país sofreu nos 50 anos anteriores, foi reformar e reconstruir o aparato administrativo do Estado.

Tais reformas, no arcabouço administrativo do Estado, visavam trazer para o serviço público a metodologia neoliberal implementada por Margaret Thatcher no Reino Unido e por Ronald Reagan nos EUA, na década de 1980, trazendo para a administração estatal os princípios da eficácia, eficiência e produtividade.

A ideia de reformar o Estado era para torná-lo um agente efetivo e eficiente no papel de regulação do mercado, de capacitação das empresas no processo competitivo internacional e de mudanças nas bases das políticas sociais. Para Bresser-Pereira (2001. p.8) o que justificou essa mudança de paradigma na gestão do Estado de Burocrática para Gerencial foi o “fortalecimento da cidadania e da democracia”.

²³ As crises a que se refere são aquelas abarcadas no contexto político, econômico e social do Brasil a partir década de 1980, vide item 1.2 deste capítulo.

Todavia, a cidadania e a democracia propostas pelo autor se referem ao direito a ter acesso a bens e serviços públicos com garantia de um padrão mínimo de qualidade. Nessa lógica, esse padrão mínimo de qualidade seria garantido ao público por meio da profissionalização dos servidores públicos (meritocracia) e de normas que permitam a qualquer cidadão denunciar a má conduta de agentes públicos (responsabilização). Ou seja, trata-se de algo bem próximo da proposta do PDE, que tem como principal indicador o IDEB.

Dito de outro modo, esse raciocínio aplicado à política educacional pauta-se pela utilização do IDEB como critério de ordenação do sistema escolar, ao hierarquizar as escolas em função das notas obtidas. Bresser-Pereira (2001, p.20) aponta que num universo social fundado em uma ideologia meritocrática, “as únicas hierarquias legítimas e desejáveis são baseadas na seleção dos melhores”. Para o autor, os melhores são aqueles com mérito individual e não em função de critérios como a riqueza, o sexo, a origem social, a cor ou o partido político em que se milita. Inserindo aí a questão do sucesso/fracasso como formas contemporâneas enunciadas pelo mercado de identificação dos sujeitos.

Já Freitas (2011) analisa que a meritocracia e responsabilização, promovidas pelo IDEB, ocorrem devido ao contexto neotecnista mais recente das reformas implementadas na educação, na qual, se propõe uma racionalidade técnica na forma de *standards* de aprendizagem, medidos em testes padronizados com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancoradas nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, da econometria, das ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea.

Com isso, os sentidos da cidadania e da democracia, idealizados no contexto da reforma administrativa, se reduzem às questões de ordem formal por meio da instrumentalização de direitos através de normas e regulamentos. Tal qual o estabelecimento da política nacional de elevação de qualidade da educação como pilar do desenvolvimento. Contudo, sabe-se que essa política não surte os efeitos desejados na vida prática, conforme aponta a entrevista do Diretor 01, ao afirmar que “quantidade ou ordem numérica não expressa à realidade da escola, é apenas para favorecer o governo”, chamando atenção para o efeito simbólico do IDEB e a importância do governo neste processo, qual seja, a União, por intermédio do MEC.

Bresser-Pereira (2001) aponta que o principal motivo para a reforma administrativa foi romper com o modelo ineficiente de Estado-burocrático em vigor no país até meados de 1995, buscando aperfeiçoá-lo com a metodologia de negócios do mercado. Todavia, sabe-se que a

gestão governamental é algo inerente ao sistema político e suas escolhas executivas, por isso, a qualidade dos profissionais que atuam é uma escolha discricionária de cada governo.

Para o autor, até então, o poder político do Estado brasileiro estava concentrado em um segmento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares, que obtiveram seu poder e sua renda do próprio Estado, não havendo muitos meios para que cidadãos comuns, pagantes pelo arcabouço do Estado, pleiteassem serviços públicos de qualidade e nem meios de participação direta na eleição dos problemas da agenda das políticas públicas.

Portanto, tornava-se necessário romper com a cultura patrimonial no país, por meio de uma grande reforma administrativa, de cunho gerencial, com vistas a tornar possível a participação social e a gerência popular nas políticas públicas, fortalecendo a cidadania e a democracia.

Contudo, o discurso apresentado por Bresser-Pereira (2001), mentor e condutor da reforma administrativa de 1995, guarda estrita relação de pertinência com as propostas do modelo neoliberal. Em termos práticos, sabe-se que essa reforma não rompeu com a concentração do poder no Estado, apenas o redefiniu:

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e principalmente porque nela **os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a posteriori dos resultados**. É social democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática mas também mais eficiente do que faria o setor privado. **É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo embora imperfeito alocador de recursos, buscando limitar a ação do Estado às áreas em que o mercado está ausente ou realiza mal sua tarefa coordenadora.** (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.17, sem grifos no original)

O discurso consumerista instalado na pós-reforma permite que empresas privadas e Organizações não Governamentais ocupem o lugar do Estado, inclusive com projetos que visam melhorias nas mais diversas áreas sociais, produzindo modos imaginários de cidadania, sem, no entanto, “deslocar o sujeito da sua posição de consumidor/usuário” (CARROZZA, 2011 p.42).

O conceito de cidadania apresentado por Bresser-Pereira (1997; 2001) postula que a cidadania surge na medida em que os indivíduos vão se investindo de direitos. Portanto, nessa ótica, a cidadania envolve direitos civis, políticos, sociais e o direito à “*res publica*”²⁴. Para o

²⁴ A ideia de que o bem público é de todos e para todos; que o patrimônio público é efetivamente de todos e para servir a todos; trata-se dos direitos republicanos (BRESSER-PEREIRA, 2001).

autor, “a cidadania se afirma à medida que a tensão entre o privado e o público, entre os direitos individuais e os coletivos, encontra soluções” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 101).

Com isso, a concepção de cidadania abarcada no imaginário de reforma administrativa do Estado propõe a materialidade do conceito a partir da perspectiva do direito de ter acesso a serviços, bens e direitos, dos quais, sem a igualdade formal, assegurada pelas normas jurídicas, os indivíduos não acessariam. Desse modo, o direito de acesso à educação pública de qualidade é um direito de cidadania.

O termo cidadania, desde a *polis* grega²⁵, congrega a vivência em sociedade. Todavia, cada época implica em diferentes concepções teóricas e práticas do termo, moldando-se mediante as estruturas socioeconômicas e políticas de cada época. Enquanto Bresser-Pereira (1997), teórico empreendedor das reformas do Estado brasileiro, vincula a cidadania ao limite do consenso entre o público e o privado; Hannah Arendt, que experimentou a sensação de ausência de cidadania, entende a cidadania como direito a ter direitos, ou seja, o acesso aos direitos inscritos nas Leis e regulamentos, conforme explanado anteriormente.

Arendt (1999) aponta uma crítica ao conceito de cidadania, enquanto direito formal. Para a autora, a cidadania se revela na efetiva materialização dos direitos, concebendo a cidadania como um *status* (im) possível no mundo atual, em plena “sociedade de massa”. Na qual, os padrões provenientes do social estão em vigor e o exercício da faculdade de julgar é dificultado, prevalecendo um horizonte meramente funcional e condicionado. Ou seja, a sociedade de massa se modela a partir de um discurso dominante, que atualmente repousa no mercado, enquanto produtor de discursos dominantes.

Para a autora, as próprias normas jurídicas são o que distancia o conceito da prática. Pois, a igualdade, em dignidade e direitos dos seres humanos, é construída na convivência humana e requer acesso ao espaço público. A autora postula que:

Mesmo com esse pleno direito assegurado e a existência de um regime democrático, a cidadania aparecia de forma tímida, principalmente no que se refere ao efetivo das decisões políticas. Muitos cidadãos, cercados por restrições econômicas e valores ligados à família, permaneciam completamente alienados e tolhidos na expressão de atos políticos. (ARENDR, 1999, p. 37)

Dessa maneira, o conceito de cidadania aplicado à política nacional de qualidade na educação não se materializa em Arendt (1999), mas se observada à luz conceitual de Bresser-Pereira (1997; 2001) ela se realizada mediante o apontamento dos números do IDEB. De outra maneira, o conceito de cidadania presente no imaginário do Estado inclui um discurso

²⁵ Os gregos foram os primeiros a discutir a vida em sociedade, com sistema democrático e participação social, mesmo que excludente, faziam jus a um comportamento político e uma concepção jurídica assentados no interesse de se refletir sobre o modo como a sociedade se organizava e o lugar social dos indivíduos.

consumerista das políticas sociais, direcionado aos aspectos de meritocracia e responsabilização.

As consequências desses princípios na política educacional impõem a criação de modelo de educação, no qual, cada sujeito é responsável pelo seu sucesso ou fracasso, num “modelo de educação caracterizado como de excelência, ou idealizado como tal, torna-se viável para uma escola em sociedades competitivas, uma vez que estabelece a relação sucesso/fracasso, indicando quem fará parte desta ou daquela condição” (ALVES, PIMENTA e SILVA, 2010, p. 141).

Nesse sentido, a instituição pública de ensino atribui o fracasso escolar à individualidade do aluno, adotando no ambiente escolar o discurso mercadológico do “bem sucedido”. Inclusive porque os indicadores que compõem o IDEB estão estritamente ligados aos alunos, de modo que a responsabilização recai sobre os alunos e sobre a capacidade dos professores em treiná-los para as boas notas nos testes padronizados.

Nesse sentido, quando entrevistado, o professor 03, revela que em sua concepção o IDEB é “um numero que não revela um resultado real, e sim idealizado pelo sistema”, portanto, é algo simbólico e no simbólico não há real. Essa característica se evidencia quando o governo institui a política educacional como um “remédio” para a doença da má qualidade na educação; mas a doença, mal curada, se lastreia e cria resistências, embora, o termômetro que mede essa correlação esteja enviesado e indique uma contínua melhoria.

Esse processo evidencia um discurso publicitário em torno do IDEB, que acaba por construir um mundo “ideal”, com uma qualidade inexistente na educação, mas que é levada ao superlativo do perfeito, como forma de realização daquilo que é próprio do modo de ser contemporâneo (CARROZZA, 2011).

À luz do pacto normativo vigente, o estabelecimento de indicadores de desempenho é elemento necessário para aferição dos resultados das políticas públicas implementadas, mas essa necessidade de respostas ao coletivo perpassa pelas demandas de avaliação e intervenções operacionais das políticas e não em relação à qualidade do alcance social da política implementada, portanto, dizer que uma política é ou não de qualidade não é o mesmo que dizer sobre a qualidade do serviço público prestado.

Nesse ponto, está inserida a função dos índices, tal qual o IDEB, que são indicadores característicos da administração pública gerencial, como medida de aproximação dos serviços privados, haja vista os movimentos de reforma do aparelho do estado. No mercado quando um investidor aplica os seus recursos no mercado de capitais, por exemplo, ele acompanha o desempenho do investimento por meio de indicadores. A lógica dos indicadores de políticas

públicas, como o IDEB, é a mesma. Todavia, a qualidade do serviço público prestado, por meio dessa política pública, não pode ser medido pelo indicador dessa política, sob pena de igualar quantidade e qualidade, que não convergem no mesmo sentido.

Dito de outro modo, o IDEB é o indicador da política pública de elevação de qualidade na educação (política educacional), por isso, não pode indicar também sobre a qualidade da educação (serviço público), que está ligada a outras dimensões científicas e práticas do processo de educar.

O IDEB é uma ferramenta *accountability*²⁶, um modo de justificar para a sociedade os resultados dos recursos alocados na educação pública e como estratégia na atração de investimentos externos. De modo que o alcance de metas do IDEB implica em recompensas financeiras, tais como, as bonificações para professores, unidades escolares, Municípios e Estados que atingem a melhor pontuação, aplicando na educação pública a mesma lógica do mercado, na qual, vendedores recebem bonificações pelo alcance de metas, instituindo, portanto, os princípios da meritocracia e responsabilização no processo de educar.

De outra maneira, no imaginário de reforma administrativa do Estado, criar mecanismos de controle de caráter democrático é essencial para justificar a delegação de autoridade e para o controle dos resultados (*a posteriori*). Contudo, é temerária a adoção de um índice que, embora seja intitulado como determinante de qualidade na educação, cria mecanismos de retroalimentação da política educacional, articulando-se como um fim em si mesmo, sem metas para emancipação do sujeito, cuja essência do processo de educar se baseia.

Por fim, é pertinente inferir que a educação no contexto de reforma administrativa do Estado brasileiro sofreu diversas readequações, contudo, tais mudanças estão direcionadas ao aparelho administrativo da educação e tem por base as experiências internacionais, como o PISA. Contudo, no contexto de reformas educacionais no arcabouço do Estado restam ainda diversos desafios a superar, tais como, a aceitação de uma nova cultura organizacional baseada em uma estratégia pedagógica eficiente e conjunta entre os Conselhos, Secretarias de Educação, o Ministério da Educação (MEC) e as comunidades interessadas. Envolvendo, portanto, todos os *stakeholders* (reunião de todos os interessados) na tarefa de construir políticas públicas educacionais com efetividade local.

²⁶ Termo em inglês utilizado para definir o ato de prestar contas, não se refere apenas à prestação de contas acerca dos dispêndios financeiros, mas também dos custos sociais das políticas públicas e dos resultados alcançados. COSO, manual de Gerenciamento de Riscos Corporativos. Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>. Acesso em: outubro de 2013.

1.7 Experiências internacionais em avaliação de qualidade na educação

A experiência internacional mais difundida em termos de avaliação educacional é o *Programme for International Student Assessment (PISA)*, realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e implementado no Brasil em 2000 como forma de aferir a educação brasileira no patamar internacional.

A OCDE, criada em 1948 para ajudar a reerguer a economia pós-guerra, possui a missão de oferecer subsídios para o desenvolvimento econômico dos países membros. Para tanto, faz pesquisas como o PISA no intuito de demonstrar a potencialidade dos investimentos de capital, por meio de informações que facilitam a análise para alocação de investimentos nos diversos países amostrados, como informações sobre a educação.

O PISA possui um viés mercadológico e coleta informações para a elaboração de indicadores contextuais, os quais possibilitam relacionar o desempenho dos alunos a variáveis demográficas, socioeconômicas e educacionais. Essas informações são coletadas por meio da aplicação de questionários específicos para os alunos e para as escolas e fornecem informações capazes de nortear investimentos de capital, bem como, direcionar políticas sociais. A justificativa técnica para realização do PISA é de que os resultados desse estudo podem ser utilizados pelos governos como instrumento de trabalho na definição e refinamento de políticas educativas, procurando tornar mais efetiva a formação dos jovens para a vida futura e para a participação ativa na sociedade.

Para o diretor do departamento de educação da OCDE, Barry McGaw, o maior desafio no PISA é conseguir mensurar a qualidade da educação, porque a qualidade em educação é algo que depende de uma série de fatores²⁷ improváveis de serem mapeados. Por isso, McGaw se preocupa com questões para além de um exame sintético do conhecimento:

Capturar a qualidade na educação é um desafio complexo que levará tempo, pois a escola atual está preocupada com a transmissão de conhecimentos, mas não é uma indústria do conhecimento cujas práticas são transformadas pelo próprio exame sintético do que é ou não eficaz. Por isso, é tão importante a preocupação com a formação e valorização dos professores. (Barry McGaw, 2008)

A preocupação em se estabelecer determinantes para a qualidade na educação levou a Consultoria MsKinsey, em 2007, a elaborar, com base em dados do PISA 2006, um documento listando os principais elementos de sucesso de um sistema educativo²⁸. O estudo

²⁷ Lista completa e explicações disponível em: Education systems are being examined. And individual countries are finding they can improve their performances by learning from others. What are the key lessons?

²⁸ Disponível em: <http://www.smhc-cpre.org/wp-content/uploads/2008/07/how-the-worlds-best-performing-school-systems-come-out-on-top-sept-072.pdf/>.

envolveu diversos países, com diferentes culturas e os melhores classificados possuíam três elementos estratégicos em comum: escolher as pessoas certas para serem professores; assegurar que os professores serão os melhores instrutores; e assegurar que o sistema educativo é capaz de oferecer o melhor ensino a cada um dos alunos. Contudo, talvez o problema Consultoria MsKinsey, da OCDE e do INEP seja querer medir algo que não é passível de medida (ao menos, no sentido de aferição quantitativa).

O PISA é aplicado no Brasil sob a coordenação Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Para tanto, utiliza como amostra estudantes na faixa dos 15 anos de idade, por pressupor que nessa idade já houve o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países.

As avaliações do Pisa acontecem a cada três anos e abrangem três áreas do conhecimento: Leitura, Matemática e Ciências, havendo, a cada edição do programa, maior ênfase em cada uma dessas áreas. No Brasil, em 2000 e 2009 o foco foi em Leitura; em 2003 e 2007, Matemática; e em 2006 e 2016 o foco é o ensino de Ciências, o Quadro 01 apresenta a evolução das notas aferidas no PISA e a colocação do Brasil no ranking geral do PISA de 2012 ao ano 2000:

Evolução dos resultados do PISA no Brasil					
Ano	Leitura	Matemática	Ciências	Média geral	Posição do Brasil no ranking
2012	410	391	405	402	38/44
2009	412	386	405	401	53/57
2006	393	370	390	384	51/56
2003	403	356	390	383	39/41
2000	396	334	375	368	41/43

Quadro 01 – Evolução dos resultados do PISA no Brasil.

Fonte: INEP

Embora os dados do PISA indiquem que o Brasil vem melhorando o seu desempenho médio, conforme demonstra o Quadro 01, observa-se que o país segue ocupando os últimos lugares, inclusive, no exame aplicado em 2009 e 2012.

Outra curiosidade em relação aos resultados do PISA no Brasil é o desempenho das escolas envolvidas, na qual, se observa um melhor desempenho das escolas públicas federais, conforme Gráfico 01, alertando para problemas operacionais na execução da política educacional, conforme se discutiu ao abordar os desafios do federalismo. A título exemplificativo, o gráfico abaixo apresenta uma comparação dos resultados aferidos no PISA 2009 entre as instituições públicas federais, não federais e a rede privada de ensino:

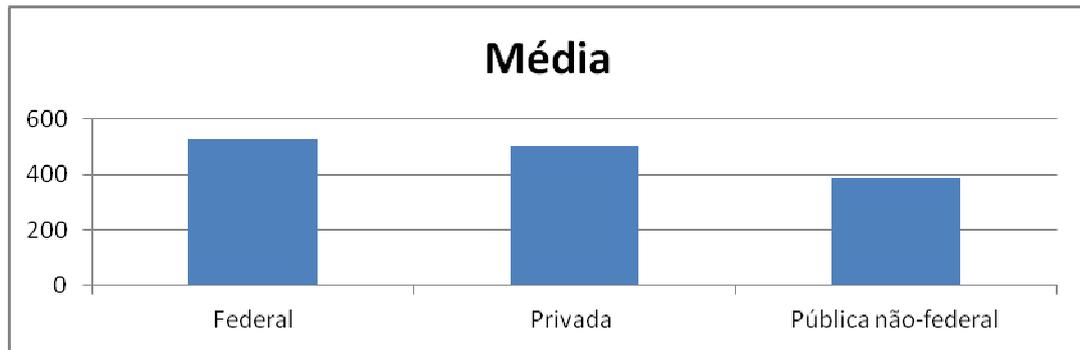


Gráfico 01 – Demonstrativo das médias das notas do PISA por esfera administrativa.

Fonte: INEP.

A partir da observação dos dados percebe-se que o melhor desempenho é dos alunos das escolas federais, evidenciando que, embora o pacto federativo tenha sofrido diversos arranjos, ainda não alcançou a uniformidade de entendimentos nos diversos cantos do país em relação à proposta de educação nacional.

Outra hipótese para o melhor desempenho das escolas federais está relacionada à uniformidade da estrutura de cargos e salários dos colaboradores da rede federal de ensino, o que não se aplica as demais redes municipais e estaduais. Contudo, não é possível mensurar com clareza qual é o fator determinante para que a escola federal supere as médias alcançadas nas escolas privadas e públicas não federais (estaduais, municipais e distritais), tal ação exige uma aguçada pesquisa sobre o assunto.

Em relação à medida de qualidade internacional *versus* a nacional e as metas pactuadas, ou seja, uma amostra comparativa entre os resultados do IDEB e do PISA, percebe-se que o resultado do PISA é inferior àquele aferido pelo IDEB, conforme demonstrado abaixo no Gráfico 02, a seguir:

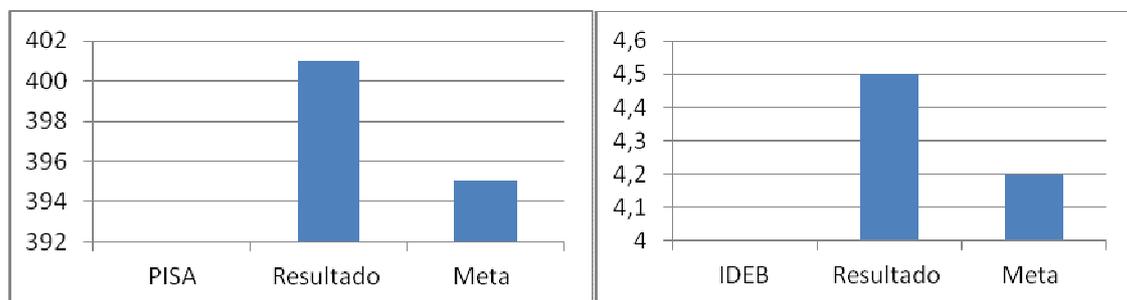


Gráfico 02- Análise comparativa entre as metas e resultados do PISA *versus* IDEB.

Fonte: INEP.

Embora o PISA e o IDEB utilizem diferentes propostas metodológicas para a apuração das médias finais, ambos são ferramentas construídas no intuito de produzir um diagnóstico acerca da qualidade na educação, ressaltando que o PISA possui um viés econômico,

enquanto o IDEB é um indicador de política pública educacional brasileira, especificamente, do Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação.

Todavia, nenhum deles é determinante de qualidade em educação, embora possuam efeito simbólico como medida de qualidade em educação no imaginário político e social, conforme demonstra as sequencias discursivas apresentadas pelos profissionais de educação em relação ao IDEB e a mídia²⁹ em relação ao PISA.

Outra experiência internacional relevante em avaliação educacional ocorreu nos EUA por meio da reforma educacional “*No Child Left Behind*” (nenhuma criança deixada para trás), um movimento americano pela proficiência na educação até 2014. Iniciando em 2002, no Governo Bush, o plano *No Child Left Behind* previa a melhoria da qualidade da educação por meio de um sistema de prestação de contas baseado em resultados e responsabilização das unidades escolares.

O plano foi inspirado no movimento educacional Texano, no qual Bush (ainda governador do Texas) implementou a ideia de responsabilizar diretamente os agentes públicos envolvidos no processo educacional pela qualidade na educação. A experiência ficou conhecida como “milagre do Texas” e “responsabilização ao estilo Texas”. A reforma educacional americana foi baseada em metas, testes padronizados, responsabilização do professor pelo desempenho do aluno e fechamento de escolas mal avaliadas.

O *No Child Left Behind* sofreu duras críticas e, por fim, pesquisadores americanos como Diane Ravitch³⁰ que antes defendiam o modelo, posicionaram-se pela falência do programa porque “em vez de melhorar a educação, o sistema em vigor nos Estados Unidos está formando apenas alunos treinados para fazer uma avaliação” (Ravitch, 2010, p.8).

O mesmo problema ocorre no Brasil, com a utilização do IDEB, que institui na escola pública uma racionalidade mercadológica, responsabilizando e penalizando alunos e professores e dando novos sentidos para o papel da escola e deixando avançar os enunciados e discursos do mercado para o campo da educação pública, bem como, implementado medidas de desempenho próprias do modo de produção capitalista na escola pública.

²⁹ Disponível em <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/11/ranking-de-qualidade-da-educacao-coloca-brasil-em-penultimo-lugar.html>; http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121127_educacao_ranking_eiu_jp.shtml; e <http://educacao.uol.com.br/noticias/2013/12/03/pisa-desempenho-do-brasil-piora-em-leitura-e-empaca-em-ciencias.htm>. Acesso em setembro de 2014.

³⁰ Pesquisadora de educação da Universidade de Nova York. Autora de vários livros sobre sistemas educacionais. Foi secretária-adjunta de Educação e conselheira do secretário de Educação entre 1991 e 1993, durante o governo de George Bush. Foi indicada pelo ex-presidente Bill Clinton para o National Assessment Governing Board, órgão responsável pela aplicação dos testes educacionais americanos. Em 2010 posicionou-se pela falência do sistema educacional americano implementado pela “*no child left behind*” através do livro “*The Death and Life of the Great American School System*”, que em português significa “a morte e a vida do grande sistema escolar americano.”.

1.8 Considerações gerais sobre o contexto de surgimento do IDEB.

Num momento de deliberada precarização das fronteiras, a educação nacional recebe e absorve as diferentes tendências mundiais. Essas tendências são revestidas de maneiras distintas, mas apontam para uma única direção: manutenção e sustentabilidade do capital e seus modos de produção e consumo.

A educação deixa de ocupar o seu lugar de origem³¹, enquanto saber social, passando a conceber a escola pública como um lugar de treinamento para o mercado. Ou ainda, a escola passa a representar um campo simbólico do mundo do trabalho, a partir do qual se obtém competências e habilidades suficientes (empregabilidade) para participar no mercado de bens de consumo, como pilar do desenvolvimento econômico.

Essas mudanças, embora absorvidas pelo o imaginário social e estatal, não são facilmente compreendidas e fomenta a reprodução do discurso mercadológico nos diversos campos do saber, conforme aponta Bauman:

O romance moderno certamente não terminou - apenas mudou de forma. A grande guerra moderna de 300 anos contra a ambivalência não é mais conduzida por exércitos regulares de conscritos, mas por unidades de guerrilha que se juntam e desaparecem outra vez nos becos escuros que cruzam as avenidas iluminadas das disneylândias pós-modernas de consumidores livres. (BAUMAN, 2008, p.94)

De modo que o deslocamento da forma de compreensão do mundo alterou as relações entre o público e o privado: o Estado absorveu um novo modelo de gerência e a sociedade perpassou de uma sociedade de produção para uma sociedade do consumo.

O impacto disso é um contexto em que as políticas públicas carecem de indicadores de desempenho, todavia, institucionalizar na educação pública a mesma noção de qualidade do mercado e seus modos de produção e consumo, tratando a educação pública enquanto produto focado em desempenho é uma atitude perversa que promove uma série de efeitos colaterais, desfigurando o papel da escola (conforme se abordará no capítulo três) e retirando da sociedade a noção de educação como elemento para diminuir distâncias sociais.

Se de um lado a avaliação de políticas públicas é um importante instrumento de redirecionamento de recursos para tais como, avaliar para corrigir, para direcionar investimentos, ou mesmo justificar os gastos orçamentários, conforme ensina Heidmann (2010). De outro, não se pode confundir a qualidade da política pública em sí, enquanto método de resolução de problemas sociais eleito pelo sistema político, com a qualidade do projeto social que representa a política.

³¹ A educação postulada como um direito social, a partir do Contrato Social, vide: ROUSSEAU. Jean Jacques. Emílio ou da educação. Trad. Sérgio Milliet. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1995; e ROUSSEAU, Jean Jacques. O contrato social. Trad. Lourdes Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

Dito de outro modo, a avaliação das políticas públicas³² é algo em voga no sistema político, mas essa avaliação refere-se à aferição dos alcances da política pública implementada, é um momento de reflexão e ajustes da correlação entre a eficácia da política e os benefícios alcançados. Mas essa reflexão em torno do IDEB se limita a observação dos resultados dos testes padronizados, como se a educação de qualidade fosse representada exclusivamente por esses resultados, ou seja, é o mesmo que dizer que a qualidade em educação converge no mesmo sentido de qualidade das políticas públicas, quando a qualidade em educação está para além da correlação tangível entre gasto e benefícios.

No capítulo três há uma discussão sobre o assunto, contudo, pela proposta da pesquisa atual não será explorada as diversas e complexas dimensões sobre a avaliação de políticas públicas. O importante aqui é que se compreenda que os indicadores de desempenho são importantes elementos desse processo de avaliação de políticas públicas, considerando o contexto atual, explanado em rol exemplificativo no capítulo um.

Para uma melhor compreensão sobre o IDEB, qual seja, o seu papel na política pública educacional e suas dimensões, o próximo capítulo trará subsídios para que se possa entender o IDEB, demonstrando a sua matriz de cálculo, os dados que o compõem, o lugar do índice na política educacional e discursos em torno do índice, dentre outras discussões.

³² Pela dimensão da pesquisa atual não serão explorados os diversos estudos e modelos de avaliação de políticas públicas existentes para um estudo sobre o assunto recomenda-se a leitura da autora Celina Souza (várias obras).

CAPÍTULO 2

O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.

[...] o ponto de vista potencialmente mais crítico e mais subversivo é o da última classe revolucionária, o proletariado. Mas não há dúvida de que o ponto de vista proletário não é de forma alguma uma garantia suficiente do conhecimento da verdade social: é somente o que oferece a maior possibilidade objetiva de acesso à verdade. E isso porque a verdade é para o proletariado uma arma indispensável à sua auto-emancipação. As classes dominantes (a burguesia e também a burocracia, em outro contexto) têm necessidade de mentiras e ilusões para manter seu poder. Ele, o proletariado, tem necessidade de verdade... (LOWY, 1994, p. 217-218)

Tendo como princípio norteador a necessidade de conhecer o IDEB, a finalidade deste capítulo é apresentar os elementos que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e os discursos em torno do indicador, a partir dos seguintes elementos centrais:

- a) **O que é o IDEB?** O texto traz uma abordagem sobre o Índice, enquanto indicador oficial de desempenho da política nacional de educação, especificadamente no que se refere à política nacional de elevação da qualidade na educação.
- b) **Como calcular o IDEB?** Trata-se de informar ao leitor sobre a metodologia de cálculo do IDEB, revelando a métrica de cálculo do IDEB e os insumos que compõem o indicador. De modo que, para desconstruir o indicador como ferramenta que afere a qualidade na educação, torna-se indispensável trazer a matriz completa que compõe o cálculo matemático do índice.
- c) **A coleta de dados para o IDEB: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o censo escolar,** informa sobre a metodologia utilizada para coletar os dados que compõem o cálculo matemático do IDEB.
- d) **O lugar do IDEB na agenda política** aborda a inserção do IDEB enquanto indicador da política nacional de elevação de qualidade na educação, bem como, a importância do IDEB no cenário das políticas públicas a época de sua criação (em 2007 por meio do PPA 2008/2011 e Decreto 6.094/2007).
- e) **O discurso governamental sobre o IDEB: avaliação com segurança, objetividade e participação social,** visa trazer o discurso construtor do IDEB, ou seja, trata-se da posição do governo federal em relação ao índice.

- f) **Outro olhar sobre o IDEB: regulação e meritocracia** aborda um conjunto de discursos que desconstituem o IDEB enquanto indicador de qualidade na educação, caracterizando-o como elemento metodológico que institui e institucionaliza princípios neoliberais na escola pública, desfigurando o valor da educação.

Os estudos sobre o IDEB, atualmente, são limitados e podem ser representados em nível governamental pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e acadêmico pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico (GEPa)³³. O prof. Dr. Luiz Carlos Freitas³⁴ da faculdade de educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) também tece importantes pesquisas sobre o IDEB, das quais utilizo como referência bibliográfica dessa pesquisa.

Há ainda diversas outras pesquisas acadêmicas que utilizam o IDEB como variável da pesquisa, seja sob um viés quantitativo ou qualitativo. Nessas pesquisas, a caracterização do representa a posição discursiva do pesquisador:

- a) em Campos et all (2011) o IDEB representa uma das variáveis utilizadas para analisar a contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental, ou seja, nessa pesquisa o IDEB limita-se a fornecer dados quantitativos que susterrão as hipóteses da pesquisa.
- b) Alves et all (2013, p.1) argumenta que o que o IDEB “coloca foco em resultados finalísticos, sem considerar as condições que propiciam a obtenção de tais resultados”. Neste trabalho, a autora analisa a relação entre o indicador e o contexto escolar, considerando para tal o perfil dos alunos e as características do estabelecimento de ensino utilizado como amostra.
- c) Voss et all (2014) analisou os efeitos de autorresponsabilização na conduta docente do discurso da qualidade da educação alicerçado na elevação do IDEB, os autores concluíram que o discurso da qualidade da educação via elevação do IDEB intensifica a vigilância sobre o trabalho das docentes.
- d) Almeida et all (2013) questiona o uso do IDEB como âncora da política pública nacional de qualidade na educação, problematizando os fatores externos na composição do desempenho dos alunos nas notas do IDEB. Nessa pesquisa o IDEB foi caracterizado como uma ilusão na política educacional.

³³ Maiores informações disponíveis em <http://gepa-avaliacaoeducacional.com.br/apresentacao/>

³⁴ Currículo lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/3168061404328163>

- e) Mesquita (2012) investigou os resultados do IDEB no cotidiano escolar, utilizando como amostra o cotidiano de uma escola pública do Rio de Janeiro, a autora concluiu que, no cotidiano escolar, todos estes dados (que compõem o IDEB) interagem e se redirecionam. Contudo, a escola e seus atores não podem permanecer alheios aos dados estatísticos levantados nessas pesquisas de avaliação externas. Sendo necessário que se estabeleça um diálogo, buscando a integração do qualitativo e do quantitativo, entre o macro e o micro, sem descartar as interferências de um sobre o outro.
- f) Andrews et all (2012) ao analisar o impacto da pobreza no desempenho escolar dos municípios brasileiros a partir do contexto da municipalização da educação fundamental no Brasil com a implementação do Fundef, propõe que a criação do IDEB e sua divulgação para quase todas as escolas no Brasil é fundamental para subsidiar a elaboração de políticas educacionais, mas as autoridades educacionais devem ficar atentas para as limitações e perigos inerentes aos usos de indicadores (como o IDEB) na formulação de políticas públicas, em especial no que se refere às estratégias baseadas no *high stakes testing*, não devendo negligenciar o impacto do fator socioeconômico no desempenho escolar.
- g) Soares et all (2013) explica a concepção de qualidade e equidade em torno do IDEB por meio da descrição dos algoritmos que compõem o complexo cálculo do indicador. O autor identifica ainda os efeitos diretos e indiretos que seu uso induz nas escolas, alertando que algumas opções feitas na sua concepção têm consequências indesejáveis no aparato escolar, tais como, a vinculação de qualidade em educação exclusivamente ao resultado dos testes padronizados.

A produção deste capítulo visa trazer para o leitor subsídios para compreensão do IDEB enquanto indicador de políticas públicas, sua metodologia matemática de cálculo e a sua importância no cenário das políticas públicas, bem como, os discursos que fomentam a sua criação e os discursos que descontrolam o índice, contudo, sem esgotar os estudos sobre o assunto.

Dessa maneira, é essencial que o IDEB seja compreendido enquanto elemento que está para além da política pública de curto prazo, mas se trata de institucionalizar na educação pública um modelo de qualidade com base em testes padronizados, cujos efeitos sociais serão observados em longo prazo e em estudos *a posteriori*, relevando posições discursivas de distintos pesquisadores em diferentes épocas e foco da pesquisa.

2.1 O que é o IDEB?

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador oficial de desempenho da política nacional de educação, foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O Índice tem por intuito aferir a qualidade da educação básica brasileira e indicar os avanços no PDE, por meio do plano de metas e compromisso todos pela educação (BRASIL, 2007).

O objetivo do IDEB é indicar a qualidade da educação básica e o alcance das metas pactuadas nos termos de adesão da política nacional de educação, conforme aponta o Decreto Federal nº 6.094, de 24 de abril de 2007:

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

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. (BRASIL, 2007)

O IDEB é resultado da combinação de indicadores do sistema nacional de avaliação escolar e do censo escolar: desempenho dos alunos em testes padronizados e os indicadores de fluxo, como promoção, repetência e evasão.

Segundo Fernandes (2007), o propósito do IDEB é monitorar o sistema educacional no país, diagnosticando as possíveis falhas e norteando ações políticas de melhoria para o sistema de ensino. O autor define os seguintes objetivos do IDEB:

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

Com isso, o IDEB é um dos parâmetros utilizados pelo MEC para avaliar as metas propostas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), especificadamente no Plano de Metas e Compromissos Todos Pela Educação, com vistas a alcançar um salto qualitativo na política educacional, tendo como base a avaliação e a responsabilização.

A tendência brasileira na adoção dos indicadores de desempenho para medir o alcance das políticas públicas está baseada na experiência de países desenvolvidos, como aquelas observadas no Reino Unido na década de 80, e por sugestão de organismos internacionais de investimentos como o BIRD, o Fundo Monetário Internacional e a OCDE.

Para Januzzi (2003), os índices ou indicadores são recursos metodológicos que informam algo sobre algum aspecto da realidade social, ou seja, é a representação simbólica de mudanças no mundo concreto. Assim, a avaliação do IDEB relaciona-se com a ideia da responsabilização e prestação de contas aos atores envolvidos na educação.

Fernandes (2009) aponta que na lógica do IDEB, a responsabilidade é motivada por incentivos que podem ter, ou não, prêmios ou punições atrelados aos resultados e pela divulgação dos resultados alcançados pelas escolas e sistema de ensino, contribuindo dessa forma para o estabelecimento de rankings e para o estímulo à competitividade entre as unidades escolares. Ou seja, a intencionalidade do IDEB para a educação pública está adstrita aos enunciados mercadológicos, tais como, competição e bonificações, na qual, há perdedores e ganhadores. Sendo que cada um desses jogadores (os que irão ganhar e outros que perderão) conhecem as regras e saberão as razões porque ganharam ou perderam.

O grupo de jogadores que compõem o quadro do índice está em cada uma das escolas públicas de ensino básico do país e para o resultado o que vale é o desempenho individual de cada aluno. Ou seja, o desempenho de cada aluno forma o IDEB da escola; a junção do desempenho de cada escola representa o IDEB da rede (estadual, municipal ou federal); a soma das redes estaduais e municipais formam o IDEB do estado; e finalmente o IDEB nacional é obtido a partir do desempenho de cada estado e do distrito federal.

O IDEB, enquanto índice oficial para aferição dos resultados da política pública de qualidade na educação trata de representar, numericamente, as mudanças reais ocorridas nessa política em confronto com os objetivos pré-estabelecidos para a política educacional, no intuito de avaliá-la e legitimá-la junto aos diversos atores sociais e a sociedade contribuinte, portanto, atua como avaliador da política pública de elevação de qualidade na educação básica.

Deste modo, o IDEB indica os resultados (avanços ou retrocessos) da política educacional a partir dos resultados de cada escola, permitindo aos diversos atores sociais o acompanhamento do desempenho de cada unidade escolar ou rede de ensino. O cerne do IDEB, enquanto indicador numérico, é permitir que o MEC avalie todas as escolas do país, a partir de um único padrão e critério. Ou seja, trata-se de um indicador que desconsidera qualquer peculiaridade local, mas observa a evolução da política pública em um contexto geral, logo, externo às instituições escolares, essas representam apenas o contexto operacional ou administrativo da política pública.

As avaliações externas como forma de “medir” o nível de qualidade da educação brasileira se tornaram uma constante a partir da década de 1990, em decorrência

principalmente de um novo modelo de gerenciamento do Estado, da reestruturação capitalista e das novas exigências advindas de um novo paradigma social chamado de “sociedade da informação e do conhecimento”, em que a exigência do aprender a aprender, aprender a conviver, aprender a fazer e aprender a ser, tornaram-se as ferramentas mais importantes para o desenvolvimento econômico de um país e para o indivíduo lograr êxito profissional (DELORS, 2001).

Para Januzzi (2003) a crescente tendência na adoção dos índices, como o IDEB, é pautada pelo interesse dos governos em prestar contas aos cidadãos contribuintes, não apenas pela função de alocação, legitimação e informação, mas por estar relacionada a questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho de governo.

Assim, o IDEB é uma ferramenta idealizada para indicar aos gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas educacionais a situação de cada unidade escolar, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento e método de prestação de contas para a sociedade contribuinte, indicando o desempenho da política educacional no que diz respeito ao Plano de Metas e Compromissos Todos Pela Educação, conforme Decreto 6.094 de 2007. Contudo, embora a estrutura normativa nomeie o IDEB como indicador de qualidade em educação, ele não o é, apenas possui efeito simbólico nesse sentido. Pois, a educação é um processo complexo, na qual a aplicação das mesmas medidas das políticas públicas é ineficiente. Desse modo, compreender a qualidade na educação requer políticas avaliativas de longo prazo, associadas a medidas que incentive o avanço social equitativo, distribuição de renda e empatia política.

2.2 Como calcular o IDEB?

A métrica de cálculo para obtenção do IDEB baseia-se na união de dados do censo escolar com dados do sistema nacional de avaliação escolar.

Para obtenção do índice as seguintes informações devem ser consideradas, conforme aponta Fernandes (2007):

- 1) Do sistema nacional de avaliação:
 - a) Nota média padronizada dos alunos da série X em português = (soma das notas individuais de cada aluno): (nº de alunos participantes da prova); e
 - b) Nota média padronizada dos alunos da série X em matemática = (soma das notas individuais de cada aluno): (nº de alunos participantes da prova).

- 2) Do senso escolar:
- a) Matrícula final = (nº de aprovados + nº de reprovados);
 - b) Taxa de aprovação = [(nº de aprovados):(matrícula inicial + nº de admitidos após o mês de março – afastados por transferência)] x 100;
 - c) Taxa de reprovação = [(nº de reprovados):(matrícula inicial + nº de admitidos após o mês de março – afastados por transferência)] x 100;
 - d) Taxa de abandono = [(nº de alunos afastados por abandono) : (matrícula iniciais – afastados por transferência)] x 100;
 - e) Tempo médio para conclusão da série = (nº de alunos aprovados na série X) : (tempo para conclusão da série X).

A partir desses dados, o INEP estabeleceu a seguinte matriz de cálculo para o IDEB: proficiência média dos alunos da unidade escolar em análise obtida em determinada edição do exame padronizado realizado ao final da etapa de ensino (A) e taxa média de aprovação na etapa de ensino dos alunos na unidade escolar em análise (B). No qual, a taxa base de referência é sempre de cem por cento.

A representação cartesiana simplificada deste cálculo, a partir da teoria dos conjuntos, se dá pela seguinte expressão: $(A \cup B) / 100$. A matriz de cálculos completa para obtenção do IDEB é complexa, dando-lhe um toque de cientificidade. Para tanto, envolve um conjunto de cálculos matemáticos, conforme ensina Fernandes (2007):

$$IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}; \quad 0 \leq N_j \leq 10; 0 \leq P_j \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_j \leq 10 \quad (1)$$

Onde:

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j ;

Em (1), a média de proficiência padronizada dos estudantes da unidade j , N_{ji} , é obtida a partir das proficiências médias em Língua Portuguesa e Matemática dos estudantes

submetidos à determinada edição do exame realizado ao final da etapa educacional considerada (Prova Brasil ou Saeb).

A proficiência média é padronizada para estar entre zero e dez, de modo que $0 \leq IDEB \leq 10$. N_{ji} é obtida de acordo com (2):

$$N_{ji} = \frac{n_{ji}^{lp} + n_{ji}^{mat}}{2} \quad e \quad n_{ji}^{\alpha} = \frac{S_{ji}^{\alpha} - S_{inf}^{\alpha}}{S_{sup}^{\alpha} - S_{inf}^{\alpha}} * 10 \quad (2)$$

Onde:

n_{ji}^{α} : = proficiência na disciplina α , obtida pela unidade j , no ano i , padronizada para valores entre 0 e 10;

α = disciplina (Matemática ou Língua Portuguesa);

S_{ji}^{α} = proficiência média (em Língua Portuguesa ou Matemática), não padronizada, dos alunos da unidade j obtida no exame do ano i ;

S_{inf}^{α} = limite inferior da média de proficiência (Língua Portuguesa ou Matemática) do Saeb 1997;

S_{sup}^{α} = limite superior da média de proficiência (Língua Portuguesa ou Matemática) do Saeb 1997.

O indicador de rendimento, jP , é obtido conforme (3), onde a proporção de aprovados em cada uma das séries da etapa considerada, pr , é calculada diretamente do Censo Escolar. Se pr ($r = 1, 2, \dots, n$, em que n é o número de séries com taxa de aprovação positiva) é a taxa de aprovação da série da etapa educacional considerada, então o tempo médio de duração da série é:

$$T_{ji} = \sum_{r=1}^n \frac{1}{p^r} = \frac{n}{P_{ji}} \quad (3)$$

Onde:

P_{ji} é a taxa média de aprovação na etapa educacional no ano i ;

Na ausência de evasão durante a etapa e em equilíbrio estacionário, n/P_{ji} dá o tempo médio para conclusão de uma etapa para os estudantes da unidade j (T_{ji}).

Com isso, o IDEB, indicador referência para as metas do PDE, é uma combinação de dados do censo escolar sobre o rendimento (aprovação e reprovação) e taxa de abandono dos alunos do ensino fundamental e médio juntamente com o resultado da SAEB e Prova Brasil.

Exemplo prático: em 2011 na rede estadual de educação básica no município X, nos anos iniciais, todos os alunos foram aprovados (P), o que gera um fluxo de 100 % ou 1, ao passo que a nota padronizada dos alunos em português e matemática foi de 6,84 (N).

Logo, o IDEB dessa rede, para os anos iniciais foi de 6,84. Acrescenta-se que a meta pactuada entre essa rede e o governo federal era alcançar um IDEB mínimo de 6 pontos. Todavia, embora a rede estadual de educação básica no município x tenha atingido a meta, houve uma queda em relação ao IDEB 2009, aferido em 7,1, representando uma baixa no aprendizado em três pontos, contraditoriamente, sem reprovações.

O complexo cálculo para composição do IDEB lhe impõe um caráter de cientificidade, dando a entender para o imaginário escolar como algo que não deixa dúvidas, num sentido de verdade incontestável. Todavia, na vida prática, esse sentido de verdade se desliza para um funcionamento simbólico do indicador, atuando para a complexificação da educação do processo de educar, conforme demonstram as sequências discursivas dos profissionais de educação abordadas no capítulo três e disponíveis no anexo B.

2.3 A coleta de dados para o IDEB: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o censo o escolar³⁵

O sistema de avaliação da educação básica brasileira se estruturou a partir da década de 1990 com a criação do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), que atualmente é composto por três avaliações complementares: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB); Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) ou Prova Brasil; e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

A ANEB abrange bienalmente de maneira amostral os alunos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do

³⁵ Informações e dados retirados no Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>.

Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio. O objetivo da avaliação é medir a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira.

A Prova Brasil ou ANRESC é uma avaliação censitária bienal que envolve os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas.

A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), recém-incluída ao SAEB, em 7 de junho de 2013 por meio da Portaria nº 482, será uma avaliação censitária de periodicidade anual que utilizará como amostragem os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo de medir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização em Matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas.

A Prova Brasil e a ANEB são avaliações para diagnóstico, em larga escala, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Os resultados dessas avaliações compõem o IDEB.

No Quadro 01, a seguir, apresenta de forma sumária às principais características dos exames que compõem o sistema nacional de avaliação para fins de apuração do IDEB:

Evento	ANRESC (Prova Brasil)	ANEB
Início	2005	1990
Ensino	Apenas público	Todos
Foco	Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (resolução de problemas)	Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (resolução de problemas)
Séries	4º e 8º do ensino fundamental	4º e 8º do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio
Amostra	Universal para escolas com mais de 20 estudantes	Parcial, envolve apenas uma amostra dos estudantes das séries avaliadas.
Alcance	Unidade educacional, município, estado, região e país.	Estado, região e país.
Curiosidade	A prova é a mesma, a ANEB é um recorte da Prova Brasil.	

Quadro 02- Quadro comparativo entre as avaliações que fornecem dados para o cálculo do IDEB.

Fonte: Elaboração própria.

A coleta de dados por meio do censo escolar refere-se a um levantamento de dados estatístico-educacionais, realizado pelo INEP, com a colaboração das secretarias estaduais e

municipais de Educação, em âmbito nacional e de periodicidade anual, da qual participam alunos de todas as escolas públicas e privadas do país.

O censo escolar coleta informações da educação básica: ensino regular (educação Infantil e ensinos fundamental e médio), educação especial e Educação de Jovens e Adultos (EJA). As informações coletadas abrangem dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar (INEP, 2014).

A partir das informações do SAEB e do censo escolar é traçado um diagnóstico nacional da educação básica, que serve de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação, tais como: transferência de recursos públicos para a merenda e transporte escolar; distribuição de livros e uniformes; implantação de bibliotecas; instalação de energia elétrica; programa Dinheiro Direto na Escola; e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Desse modo o pilar da composição do IDEB são as informações do censo escolar (presença na escola e tempo de conclusão do ensino básico) e dados do SAEB (leitura em português e resolução de problemas em matemática). Assim, o IDEB representa uma ferramenta de acompanhamento da política educacional, indicando a necessidade de intervenções nas unidades escolares, municípios, estados, regiões ou em toda a política nacional de qualidade na educação, na qual, essa noção de qualidade está limitada aos resultados quantitativos das notas dos alunos, bem como, a situação socioeconômica de cada uma, representando o avanço dos enunciados mercadológicos de competitividade sobre o imaginário escolar.

Dito de outro modo, o IDEB representa um diagnóstico das notas, presença na escola e situação socioeconômica dos alunos, ou seja, não toca em questões fundamentais para elevar a qualidade na educação, como um projeto pedagógico ampliado que invista na formação de bons professores. Assim, o IDEB atende, de modo geral, quanto ao acompanhamento da política educacional, em termos de volume, mas atua reestabelecendo um novo sentido à escola, na qual, a ideia de qualidade está estritamente vinculada ao desempenho dos alunos, como se as boas notas determinassem o que é ou não uma educação de qualidade.

2.4 O lugar do IDEB na agenda política

O tema “qualidade da educação” como prioridade na agenda nacional das políticas públicas ganhou destaque no Brasil em meados de 2007, embora o tema já estivesse

positivado em normas regulamentadoras antes disso, como política de Estado, contudo não figurava como prioridade política de governo até o lançamento do Plano Plurianual³⁶ 2008-2011 (PPA 2008/2011), assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Esse PPA postulou a educação de qualidade como estratégia de desenvolvimento do país, planejando as ações de governo em três eixos temáticos: educação de qualidade, crescimento econômico e agenda social. Na qual, a “educação de qualidade” foi eleita como estratégia de alcance para as demais prioridades políticas. Para garantir a consecução desse eixo, a estratégia designada foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cuja execução ficou a cargo do Ministério da Educação e suas entidades vinculadas, sob a direção de Fernando Haddad. (BRASIL, 2007).

O PDE é uma política pública de amplitude nacional baseada no papel atribuído a União, de atuar na função redistributiva e supletiva em matéria educacional, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade (sem paradigmas de mínimo) do ensino mediante assistência técnica e financeira, conforme determina a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Em termos práticos, o PDE representa uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e distrito federal, e conta com a participação das famílias e da comunidade (por meio dos conselhos), visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Acerca da noção de educação que norteia o PDE, Haddad (2008) esclarece que:

A concepção de educação que inspira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do Ministério da Educação, e que perpassa a execução de todos os seus programas **reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa**, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, **a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo**. (HADDAD, 2008, p.5, sem grifos no original).

A principal meta eleita para o PDE foi à melhoria da qualidade da educação básica. Essa prioridade foi justificada no discurso governamental sob a alegação de que no Plano Plurianual anterior, implementado entre 2003 e 2007, foi estabelecida como prioridade a universalização do acesso à educação, por meio da qual, cidadãos brasileiros entre 7 e 14 anos deveriam frequentar a escola.

³⁶ Plano de governo promulgado em forma de lei ordinária, com duração de 04 anos, na qual, estabelecem-se quais as prioridades políticas para os próximos quatro anos de governo. Esse plano não é compatível com o mandato eletivo dos chefes de governo. Inicia-se no segundo ano do mandato eletivo corrente e encerra-se no primeiro ano do mandato eletivo subsequente.

A fim de garantir a frequência dos alunos foram criados programas sociais de transferência de renda vinculados à presença na escola. Assim, mediante os resultados positivos do processo de universalização da educação apontados nos relatórios de avaliação do PPA 2003/2007 do governo federal, estabeleceu-se um novo desafio para a educação básica brasileira: o paradigma da qualidade.

Em relação à questão do acesso e dos problemas na educação brasileira, Reynaldo Fernandes (2007) conclui:

No Brasil, a questão do acesso está praticamente resolvida, uma vez que quase a totalidade das crianças ingressa no sistema educacional. Nosso problema ainda reside nas altas taxas de repetência, na elevada proporção de adolescentes que abandonam a escola sem concluir a educação básica e na baixa proficiência obtida por nossos estudantes em exames padronizados. (FERNANDES, 2007. p.7)

É importante mencionar que essas demandas na agenda das prioridades políticas do Estado, tanto pela universalização do ensino quanto pela qualidade na educação, integram as metas dos “objetivos de desenvolvimento do milênio”, traçadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), a serem alcançadas até 2015.

A qualidade educacional também é algo em voga nos diversos acordos com organismos multilaterais de fomento, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o BIRD, haja vista a qualificação da educação de qualidade como importante atrativo para alocação do capital externo à luz da teoria do capital humano.

Assim, a melhoria da qualidade na educação foi alçada à condição de estratégia para desenvolvimento do país, conforme a mensagem presidencial do PPA 2008/2011. Para tanto, a ideia foi instituir, em plano normativo, diversas ações voltadas à melhoria na qualidade da educação básica, por meio de uma mobilização social, envolvendo os diversos atores, como pais, alunos e professores.

Na visão do governo federal, elevar a qualidade da educação é condição estruturante para o desenvolvimento. Nesse sentido, Haddad (2008, p.5) afirma que “Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos.”.

Sob essa ótica, a educação é vista como ferramenta de desenvolvimento, a partir da hipótese de que quando o cidadão recebe uma educação de qualidade possui maiores oportunidades de acesso, tanto aos bens e serviços do mercado quanto à assunção de uma postura crítica frente à estrutura social em que vive, acreditando numa estrita relação entre educação (de qualidade) e desenvolvimento, conforme propõe Sen (2010).

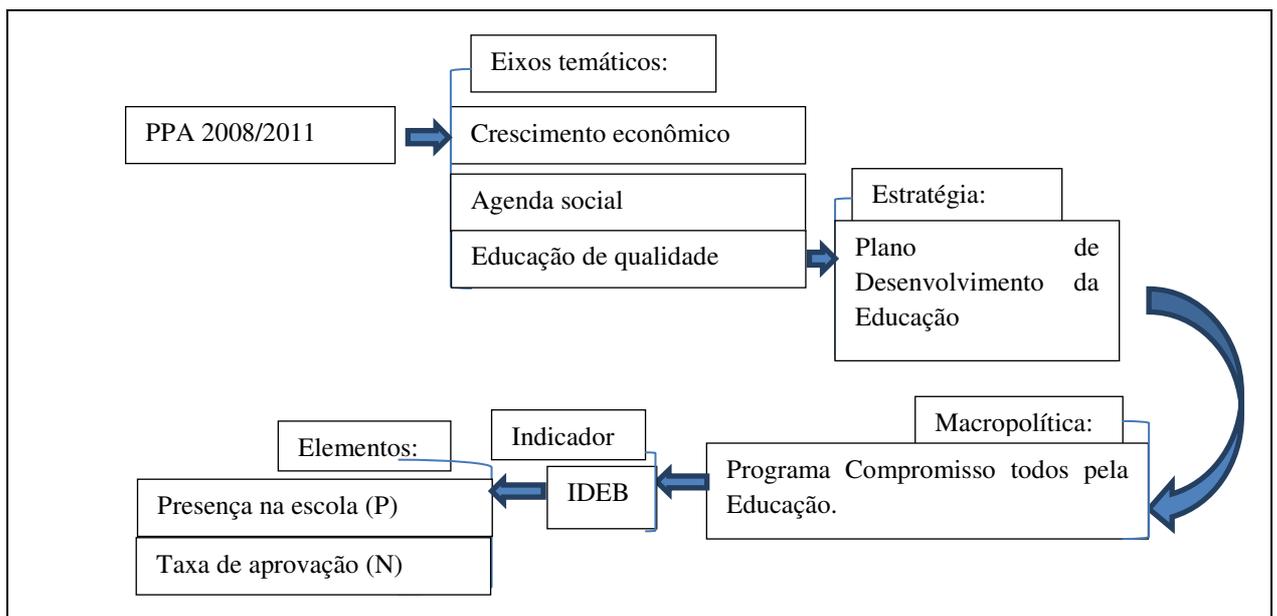
Contudo Sen (2010) aborda a educação num contexto em que ela não está acessível, ou seja, no contexto da política educacional brasileira a grande discussão repousa sobre a qualidade, já que o acesso é uma questão resolvida, conforme aponta Fernandes (2007).

No contexto da política de qualidade em educação, cujo indicador é o IDEB, o governo parece se esquecer de que, embora a educação possa favorecer no processo de desenvolvimento, essa se compõe como uma parte de uma totalidade, que inclui diversos outros fatores, inclusive a noção de qualidade em educação (que não está adstrita aos resultados dos testes padronizados e censo escolar) conforme aponta Rodrigues (2013).

O paradigma da qualidade em educação como salvaguarda para os problemas de emprego e renda está evidente na mensagem presidencial do PPA 2008/2011, ao eleger o PDE enquanto elemento estratégico para as demais políticas públicas projetadas: “Com o PDE, pretendemos contribuir para o início de um novo tempo, capaz de assegurar a primazia do talento sobre a origem social e prevalência do mérito sobre a riqueza familiar” (Mensagem Presidencial Nº. 650 PPA 2008/2011).

A ideia é que, a partir do eixo temático “educação de qualidade”, cujo IDEB é o principal indicador, os demais eixos temáticos da política governamental sejam alcançados: crescimento econômico e agenda social, resolvendo desse modo todos os complexos problemas de ordem econômica e social.

Para demonstrar o lugar do IDEB no contexto das políticas públicas brasileiras à época de sua instituição como indicador foi elaborado, a partir de documentos governamentais, o fluxo ilustrativo a seguir:



Quadro 03 – Fluxo demonstrativo das políticas de governo e a importância do IDEB para essas políticas.

Fonte: Elaboração própria.

Esse quadro ilustra, de maneira sintética, um fluxo ilustrativo da estrutura das políticas públicas à época da criação do IDEB e a importância desse índice enquanto ferramenta de governo para avaliar o alcance das políticas pactuadas com os demais entes da federação.

Da observação do quadro 03 percebe-se que importância do IDEB se sobressai para além de indicador do programa Compromisso Todos pela Educação, quanto ao alcance do eixo temático educação de qualidade, mas atua como elemento estratégico para o alcance dos demais eixos estabelecidos no plano geral de desenvolvimento do País. Embora, os elementos para essa avaliação estejam ancorados em presença na escola (P) e taxa de aprovação (N) dos alunos, conforme discutido anteriormente.

A importância do IDEB no cenário das políticas públicas educacionais também supera as questões arroladas na estratégia do Plano de Desenvolvimento da educação, mas visa fornecer subsídios para a formulação e reformulação de novas políticas de governo para o campo da educação pública, tais como, aquelas do PPA 2012/2015, em um processo de retroalimentação, indicando pontos de intervenção e de estrangulamento em toda a política educacional.

Além disso, o IDEB é um importante instrumento quantitativo para subsidiar outras políticas, a exemplo daquelas voltadas para o desenvolvimento econômico e agenda social. ou seja, o IDEB é índice normativo criado para responder a diversas questões quantitativas e qualitativas, contudo, sabe-se que não é possível equiparar medidas quantitativas com qualitativas por se tratar de diferentes proposições metodológicas abarcadas em diferentes contextos. Portanto, não é possível que um índice meramente quantitativo meça qualidade, inclusive porque a qualidade é algo multidimensional.

2.5 O discurso governamental sobre o IDEB: avaliação com segurança, objetividade e participação social.

O discurso sobre a qualidade em educação presente no PDE é de atuar na melhoria da qualidade da educação básica por meio de investimentos na educação profissional e na educação superior, “significa mobilizar a sociedade para a importância da educação envolvendo pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola” (BRASIL, 2007, p.16).

Sobre o IDEB, Haddad (2008) defende que indicador estabelece medidas objetivas nas tratativas da União com os estados, municípios e Distrito Federal:

O IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. (HADDAD, 2008, p.11)

Para o governo federal, o IDEB é a melhor opção possível para indicar os avanços e dificuldades do programa Compromisso Todos pela Educação, do PNE. O argumento é baseado na ideia de que o IDEB é um índice improvável de ser manipulado, por algumas razões, tais como: o índice avalia o desempenho individual de cada aluno; há “trade-off”, o que em termos práticos significa conflito de escolhas, ou seja, caso a escola queira aumentar a taxa de aprovação terá de diminuir a proficiência média dos estudantes e vice-versa (FERNANDES, 2007).

Fernandes (2007, p.8) refere-se ao IDEB como simples e exato: “ele possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à ‘taxa de troca’ entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes.” Ou seja, para o autor, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação.

Sobre o assunto, Haddad (2008) defende que a confiabilidade do IDEB deve-se ao fato de que o índice leva em conta dados individuais dos alunos, considerando no cálculo itens como: promoção, reprovação e evasão de cada estudante. Para o autor, o IDEB representa uma grande inovação para avaliação dos pactos do PNE por trazer inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, acabando por impactar em responsabilização e mobilização social pela qualidade na educação básica.

Nessa lógica, a qualidade se dá pela correlação entre gasto e resultados, considerando que a participação social é fortalecida com a divulgação das notas das escolas, a partir do qual se espera que haja maior integração entre escola e comunidade, num movimento que busca fortalecer o envolvimento da família no ambiente escolar. Contudo, em um momento de deliberada precarização da família, conforme aponta Bauman (2008) a escola passa a atuar como mais um lugar do mercado, qual seja, definir ganhadores e perdedores, mitigando os problemas de quantidade, mas complexificando a qualidade.

A justificativa técnica e política do IDEB estão em um documento governamental que explana sobre as escolhas de quais problemas integrarão a agenda de prioridades do governo. Neste documento o IDEB é citado como importante ferramenta para acompanhar a evolução das metas sobre a qualidade na educação básica, buscando igualá-lo aos mesmos resultados do PISA para países desenvolvidos:

O IDEB com dados sobre fluxo escolar combinado com o desempenho dos alunos permitirá a pais, comunidades, escolas, Municípios e Estados acompanharem o desempenho das escolas, ao mesmo tempo em que fixará metas de curto, médio e longo prazo para a melhoria da qualidade da educação básica. Como meta de longo prazo espera-se que o IDEB nacional atinja o índice 6 para os anos iniciais do ensino fundamental até 2021 - índice médio atual para países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (BRASIL, 2007, p.17)

Assim, a meta do IDEB é atingir, até o ano de 2021, um índice de seis pontos no quesito qualidade da educação em todas as escolas do país, buscando trazer para o país os mesmos padrões e parâmetros dos países considerados desenvolvidos:

A definição de uma meta nacional para o IDEB em 6,0 significa dizer que o país deve atingir em 2021, considerando os anos iniciais do ensino fundamental, o nível de qualidade educacional, em termos de proficiência e rendimento (taxa de aprovação), da média dos países desenvolvidos (média dos países membros da OCDE) observada atualmente. Essa comparação internacional foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no PISA (Programme for International Student Assessment) e no Saeb. (FERNANDES, 2007, p.2)

Ao mesmo tempo em que o governo defenda a importância e utilidade do IDEB para a melhoria da qualidade na educação básica, ele também reconhece a existência de “efeitos colaterais” pela institucionalização do índice, tais como, estigmatizar ainda mais aqueles que não conseguem atingir as metas evidenciando a assimetria social no campo da educação. Porém, o autor defende que não é possível oferecer uma solução para a melhoria na qualidade da educação sem algum efeito danoso, assim como, os remédios para ciências médicas:

Quando se cria um sistema de avaliação e passa a haver responsabilização pelos resultados, os gestores vão se preocupar com as notas e as metas. Qual é a defesa desse sistema: se existe um mecanismo para atribuir responsabilidades, os gestores vão melhorar o ensino. Quais são as críticas? Eles podem tentar falsear as notas, excluir os alunos mais fracos. Nos Estados Unidos, isso aconteceu. Esses argumentos não têm como ser revidados. Mas não pode deixar de dar um "remédio" para a educação por causa dos efeitos colaterais que ele pode causar. Temos de ver se é melhor ou pior para a qualidade da educação. Acho que é melhor. Os efeitos colaterais devem ser combatidos. Quando a primeira-ministra Margareth Thatcher fez a reforma educacional, diziam que era uma visão de direita. Quando o Tony Blair se tornou primeiro-ministro, acreditavam que ele suspenderia a reforma. Mas ele a reforçou e combateu os "efeitos colaterais". Criou um programa de combate à exclusão dos piores estudantes, e as expulsões de alunos diminuíram absurdamente. (FERNANDES, 2007, p.18).

Com isso, o IDEB, pelo seu caráter de índice, impõe desafios à inclusão de elementos qualitativos afetos ao ambiente escolar em sua construção. Posto que avaliar políticas públicas em um país com tanta diversidade como o Brasil representa uma árdua tarefa, quiçá

impossível. Todavia, a criação de um indicador que não reflete a realidade social demonstra a incapacidade política em ofertar respostas coletivas substanciais.

2.6 Outro olhar sobre o IDEB: regulação e meritocracia

A adoção do IDEB como indicador de melhoria na qualidade da educação básica foi um ato demarcado por controvérsias. Os questionamentos sobre a escolha do IDEB partem de pesquisadores das diversas áreas do saber, inclusive de ex-integrantes da cúpula do governo. Esses críticos apresentam uma face do IDEB diversa daquela defendida pelo governo: meritocracia e regulação.

Para Luiz Araújo (2007), ex-presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o IDEB se configura mais como um instrumento de regulação e definição de critérios para aperfeiçoar a aplicação dos recursos da União do que instrumento para efetiva melhoria da qualidade na educação. O autor alerta que “o resultado de cada município e de cada estado será (e já está sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados” (ARAÚJO, 2007, p. 27).

Pensamento similar é o de Freitas (2007), diretor da faculdade de educação da Universidade de Campinas (UNICAMP). Para ele, a agenda educacional brasileira tem por base a responsabilização e a meritocracia visando atender às demandas mercadológicas, na tentativa de implantar na educação básica pública a mesma metodologia aplicável a empresas. Contudo, ele alerta que essa não é uma ação viável porque propõe aplicar a mesma lógica do mercado no ambiente escolar.

Freitas (2007) argumenta que os testes padronizados, do qual o IDEB é produto, não medem apenas o conhecimento dos alunos, medem junto o nível socioeconômico dos estudantes (dados do censo escolar) e por isso são um importante instrumento de redirecionamento da força de trabalho para o mercado.

O pesquisador associa o IDEB a uma série de termos trazidos da convivência das grandes corporações como “valor agregado”, “qualidade assegurada”, “responsabilização”, “transparência”, “melhores práticas” e “mérito”. E alerta que as notas de corte representam travas a determinados níveis socioeconômicos, criando fluxos “autorizados” no interior do aparato educacional:

Os testes, por outro lado, demandam uma complexa cadeia tecnológica que estados e municípios não têm como dominar, o que abre espaço para o crescimento da indústria da avaliação e da tutoria. Se para as corporações interessa o recurso à

fixação de “standards” como forma de triar a força de trabalho e monitorar os fluxos de qualificação de mão de obra, além do óbvio controle ideológico da educação, para a indústria educacional os objetivos são mais imediatos e referem-se à conversão da educação em mais espaço mercadológico. (FREITAS, 2007, p. 980)

Nessa lógica, Freitas (2007) critica os contornos do IDEB e das políticas de avaliação educacional criadas pelo governo federal, explicitando que se trata de um sistema baseado no modelo americano de “responsabilização” e, portanto, que visam transformar o serviço público em mercado:

A surpresa, em matéria de avaliação do ensino fundamental, neste momento, fica por conta do aprofundamento das políticas liberais da era FHC sob o governo de Luis Inácio Lula da Silva. Os que nele votamos esperávamos, já no primeiro mandato, uma mudança significativa de rota. Não ocorreu. Agora, assistimos à sua conversão plena às propostas liberais de “responsabilização” e de privatização do público. A Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) são a ponta do iceberg desta mesma concepção. Ao passo que a política de avaliação do ensino superior, com a eliminação do Provão e a constituição do SINAES, parece caminhar no rumo certo, a política de avaliação do Ensino Fundamental envereda por caminhos duvidosos. (FREITAS, 2007, p.966)

Em sintonia com Freitas (2007), Araújo (2007) opina que a lógica do PDE com o IDEB é de acirrar a competição via opinião pública, pois, ao serem informados sobre a situação da qualidade na educação medida pelo IDEB naquela unidade escolar, espera-se que toda a comunidade adote providências no sentido de aturem para a melhoria dos serviços (das notas do IDEB), seja por meio de ações diretas ou indiretas, aplicando-se aos serviços públicos da educação a mesma lógica da política econômica neoliberal.

Araújo (2007, p.30) alerta que “premiar as escolas que atingirem determinadas metas via aumento de recursos do PDE” é bem sintomático da permanência da visão neoliberal nas políticas de educação. Para o autor, isso fere o direito de todos à educação porque exclui alunos e escolas, já que quem cumpre as metas possui maior apoio financeiro em detrimento de quem, talvez, realmente precise de maior atenção e recursos, reduzindo-se a noção de qualidade educacional a princípios da meritocracia e da responsabilização.

Araújo (2007) ao analisar os fios condutores do PDE, opina que esses estão focados na regulação, financiamento e desvalorização do processo de educar. O autor enfatiza o ideal mercadológico presente na política educacional:

Estamos presenciando a continuidade do ideário pedagógico implementado nos anos FHC, baseado nos parâmetros e diretrizes curriculares e nos processos de avaliação que estão centrados numa concepção produtivista e empresarial das competências e da competitividade: o objetivo é formar em cada indivíduo um banco ou reserva de competências que lhe assegure empregabilidade. (ARAÚJO, 2007, p.30)

Para o autor, o IDEB é o principal fio condutor de regulação da educação brasileira:

Todo o PDE está ancorado justamente na criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira – IDEB, que pondera os resultados do SAEB, do Prova Brasil e dos indicadores de desempenho captados pelo censo escolar (evasão, aprovação e reprovação). Cria um indicador que varia de zero a dez, desdobrável por estado, por município e por redes de ensino. A partir da construção do IDEB, o MEC vinculará o repasse de recursos oriundos do FNDE à assinatura de compromisso dos gestores municipais com determinadas metas de melhoria dos seus indicadores ao longo de determinado período. (ARAÚJO, 2007, p.26)

Com isso, Araújo (2007) desqualifica o discurso governamental em relação às propostas do PDE, classificando que a inserção do IDEB na agenda política é um marco regulatório da educação, através do “delírio” de que seja possível avaliar uma rede de ensino utilizando somente indicadores de avaliação de aprendizagem dos alunos.

Pensamento similar é o de Freitas (2007) ao opinar que o PDE reflete o interesse do governo em privatizar a educação, tornando-a mercadoria de troca na indústria de avaliação, tutoria, aplicação de testes e outros fatores de impacto econômico, atendendo a atores mercadológicos e fortalecendo o Brasil como palco para a alocação de recursos do capital:

Os testes, por outro lado, demandam uma complexa cadeia tecnológica que estados e municípios não têm como dominar, o que abre espaço para o crescimento da indústria da avaliação e da tutoria. Se para as corporações interessa o recurso à fixação de “standards” como forma de triar a força de trabalho e monitorar os fluxos de qualificação de mão de obra, além do óbvio controle ideológico da educação, para a indústria educacional os objetivos são mais imediatos e referem-se à conversão da educação em mais espaço mercadológico. (FREITAS, 2007, p.978)

Nesse sentido, Freitas (2007) alerta que a educação brasileira tem passado por um processo de privatização e disputas, pois o Brasil, por seu potencial de investimentos produtivos, chama a atenção do capital internacional como palco de alocação de recursos, fazendo com que as corporações se organizem para garantir as condições gerais de funcionamento adequadas à realização do lucro sobre os investimentos, envolvendo redução da miséria (e, conseqüentemente das turbulências que ela causa, as quais afugentam o capital); desenvolvimento da infraestrutura (PAC) e, é claro, a melhoria da qualidade da educação, entendida neste processo como um subsistema da produção – entre outros aspectos.

Há hoje no Brasil uma clara disputa entre a agenda dos reformadores empresariais da educação e os educadores profissionais. A mídia, as fundações financiadas pelos empresários, os próprios empresários reunidos no Movimento Todos pela Educação (<http://www.todospelaeducacao.org.br/>) e seus congêneres como os Parceiros da Educação (<http://www.parceirosdaeducacao.org.br/>), e a nascente indústria educacional da avaliação e da consultoria, se esforçam em desqualificar os educadores profissionais como legítimos articuladores da política educacional. No âmbito interno da escola, prosseguem desqualificando os seus atuais administradores e professores. Pleiteiam ter melhores “soluções” para “consertar” a educação. Armam-se de ferramentas “científicas”, baseadas fundamentalmente em estudos quantitativos com farta utilização da estatística, para demonstrar a eficácia de suas ideias. Curiosamente, dão as costas para toda evidência empírica que contrarie suas

ideias, mesmo que obtidas pelos seus próprios métodos “científicos”, transformando a disputa em uma questão ideológica ou de “autoridade” de alguma agência internacional como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (FREITAS, 2007, p. 53)

Desse modo, Freitas (2007) alerta que escolher apenas variáveis ligadas aos alunos (presença e média), para analisar a qualidade na educação básica é certamente temerário em face do complexo de variáveis que consiste o processo de educação. E concorda com Araújo (2007, p.27) de que “parece que o governo não aprendeu nada com o finado Provão³⁷”.

Freitas (2007, p.974) alerta ainda que “a qualidade não é optativa no serviço público, é uma obrigação” e “ausência de aprovação não é sinônimo de aprendizagem e qualidade”. Para o autor, vincular a melhoria da qualidade da educação por meio de um sistema de prestação de contas baseado em resultados é um ato muito perigoso que chama atenção para a desqualificação da escola pública.

Nesse sentido também apontam as reflexões de Marcelo Gasque Furtado (2009), ao opinar que atualmente na educação brasileira há a tentativa de se aplicar o mesmo sentido de qualidade utilizado pela iniciativa privada, visando à competitividade:

A pergunta que seria pertinente fazer é em que medida seria apropriada essa passagem de noções advindas das relações das organizações empresariais privadas para as instituições de ensino, considerando que, no campo educacional, parece não ser facilmente aceitável conceber, por exemplo, resultados com variações mínimas de características no sentido de uma produção industrial em série, já que se lida com a formação de seres humanos, que são individualmente únicos. Por isso, causa um certo mal-estar a muitos pesquisadores da área da pedagogia a unanimidade no discurso social que atribui qualidade ao ensino que almeja resultados utilitários, como a aprovação em vestibulares concorridos. O sucesso na aprovação em vestibulares por si só significa qualidade de ensino? Para a educação da rede pública de ensino, esse também é o critério de qualidade? (FURTADO, 2009, p. 169)

O autor alerta que essa noção de qualidade em educação vinculada a testes padronizados não é pertinente à escola pública porque possui um viés meramente instrumental ou utilitário. Para ele, essa noção de educação não está voltada para os interesses públicos e da construção de cidadania, a qual a educação deveria servir.

Em relação a essa noção instrumental de qualidade em educação, Bianchetti (2005) ensina que a qualidade, a partir dos anos 1990, possui um viés mercadológico e projeta seus raios de salvação sobre a educação como definitivos guarda-chuvas de garantia e promessas

³⁷ O Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão) foi um exame aplicado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação da Educação Superior, no que tange aos resultados do processo de ensino-aprendizagem. Extinto sob a alegação de que não retratava a realidade social do processo de ensino-aprendizagem. Fonte: INEP, 2013.

de melhor educação, uma educação de qualidade, capaz de ligar a economia à educação, com a finalidade de medir sua incidência sobre o processo produtivo.

Dourado e Oliveira (2009) chamam atenção para a importância de se refletir quanto aos requisitos de políticas públicas indutoras de desenvolvimento e as concepções que balizam essas políticas.

Os autores consideram fundamental problematizar a ênfase dada à teoria do capital humano pelos organismos multilaterais de fomento, como o Banco Mundial, que depositam na educação uma função instrumental para incentivar os indivíduos a disputarem uma posição no mercado de trabalho, dando diferentes feições ao que seria a qualidade na educação. Sobre o papel da educação de qualidade na formação dos indivíduos, os autores concluem:

A educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação, portanto, é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade. (DOURADO e OLIVEIRA, 2009, p. 202)

Se por um lado o discurso governamental sobre o IDEB defende o índice como legitimador e indicador de qualidade em educação, de outro, pesquisadores o apontam como insumo para qualificar a mão-de-obra disponível e melhorar a empregabilidade dos cidadãos, propiciando aumento de renda para impulsionar o consumo.

O IDEB imprime na educação um viés quantitativo e técnico, portanto, distante do ideal constitucional de educar como preparo para o efetivo exercício da cidadania, o que implicaria em ampliação das liberdades individuais para a realização do (im)possível da cidadania, por meio de um pensamento coletivo que permita ao cidadão ouvir e ser ouvido, num processo em que a educação se articule nas diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas.

Como resultado dessa imposição normativa do IDEB como elemento de medida da qualidade em educação o que se tem é um processo logístico complexo que movimenta todo o aparato escolar em prol de calcular a qualidade da educação. Todavia, como consequência disso há uma educação desvinculada dos elementos básicos da cultura e do processo de educação voltado a formação dos sujeitos, bem como, profissionais de educação confusos em relação ao seu papel social, conforme se discutirá a seguir no Capítulo III: O IDEB na escola e a prática educativa.

CAPÍTULO 3

O IDEB NA ESCOLA E A PRÁTICA EDUCATIVA

A situação do fracasso do sujeito, presente no campo educacional, pode ser interpretada como uma imposição da sociedade de mercado, pois o processo de exclusão social precisa de justificativas para que os conflitos surgidos entre a produção coletiva e a apropriação individual da riqueza produzida não se reapresentem no conjunto das relações humanas como um conflito a ser resolvido no campo da política. (RODRIGUES, 2013, p. 91)

Pensar o IDEB na escola é de certo modo, (ou deveria ser), pensar a prática educativa. Portanto, este capítulo trata dos impactos do IDEB na gestão escolar local, no qual a busca foi por diagnosticar as dimensões engendradas no índice e suas contradições. Por se entender que a qualidade na educação não é quantitativa, tampouco pode ser concebida por meio de um conceito único e totalizante conforme propõe o IDEB. Para tanto, os argumentos estão divididos da seguinte maneira:

- a) **A qualidade na educação para além dos testes padronizados** aborda que o indicador não representa a qualidade em educação, inclusive porque a ideia de qualidade é abrangente e subjetiva, e depende da cultura e dos valores socialmente estabelecidos sobre aquilo que está em apreço.
- b) **A assimetria entre o projeto pedagógico de qualidade do IDEB e a melhoria da qualidade na educação**, apresenta o paradoxo da questão da qualidade *versus* quantidade na educação pública, cuja assimetria alerta para a questão da complexificação que desqualifica a escola e a mão de obra disponibilizada ao mercado, impactando em uma série de fatores imprevisíveis e imensuráveis.
- c) **Quais as consequências de medir algo com uma ferramenta que não mede?** Imprevisíveis, mas alerta para alguns caminhos, como é o caso da má formação ou deformação do processo de educar, com consequências para os diversos campos do saber, inclusive para a economia e a sustentabilidade do capital.

Tais tópicos visam demonstrar que a qualidade educacional está além dos enfoques de fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e notas médias (SAEB, Prova Brasil, ENEM). De modo que a qualidade em educação está para além dos enfoques aferidos por avaliações externas, mas em um processo que não é facilmente mapeado ou caracterizado.

A qualidade na educação está inserida nas diversas dimensões do processo de educar, como a formação e experiência do docente, estrutura física da escola, material didático e toda a cadeia de gestão escolar, cuja essência não se pode mapear pelo uso de testes padronizados.

O IDEB é um mecanismo de controle da política nacional da educação, uma forma de regulação educacional, pois os seus resultados são uma importante ferramenta para averiguar o cumprimento das metas pactuadas entre os entes federativos e regular a transferência de recursos, no que se a função redistributiva da União, mas não indica sobre a qualidade na educação, que está em dimensões subjetivas da formação do sujeito.

O IDEB se configura como indicador meritocrático e agente de responsabilização por considerar apenas os aspectos de produtividade escolar, inaugurando novos sentidos para a escola, cujos fios condutores são os enunciados mercadológicos. Nessa direção, Freitas (2011, p.3) argumenta que o objetivo desse projeto educacional, do qual o IDEB é âncora, “é organizar a educação como os negócios são organizados: o que é bom para mercado é bom para a educação”.

Essa política educacional conduzida por enunciados mercadológicos acaba por desconsiderar cenários educativos reais e as suas peculiaridades, ocasionando uma série de efeitos colaterais, como uma futura desestruturação da lógica do próprio sistema capitalista e seus modos de produção, em virtude do aumento significativo da desqualificação da mão de obra disponibilizada ao mercado, além de uma série de fatores imprevisíveis e imensuráveis, cujas repercussões ocorrerão em longo prazo.

Sobre as reformas educacionais destoadas com a realidade, tal qual o PDE, Adorno alerta:

Reformas pedagógicas isoladas, embora indispensáveis, não trazem contribuições substanciais. Poderiam até, em certas ocasiões, reforçar a crise, porque abrandam as necessárias exigências a serem feitas aos que devem ser educados e porque revelam uma inocente despreocupação diante do poder que a realidade extrapedagógica exerce sobre eles. (ADORNO, 1996, p. 388)

Ao considerar o IDEB como determinante de qualidade na educação, o conhecimento como produto da ação pedagógica se reduz à dimensão cognitiva do processo de educar, traduzido em dados quantitativos, dispostos em escalas gráficas e amplamente divulgados pela mídia e por órgãos oficiais, como um mantra, a fim de legitimar atores políticos e inserir a participação social na arena das políticas educacionais, fazendo desenrolar-se um tenso jogo de arranjos simbólicos, revelando uma inocente despreocupação diante do poder que a realidade extrapedagógica exerce sobre a política educacional.

Com isso, se retarda uma ação efetiva para melhoria da qualidade da educação, colocando em xeque a efetividade da estratégia educação de qualidade para o desenvolvimento, levantando preocupações, tais como, quais rumos esse desenvolvimento irá trilhar se à medida que afere essa qualidade está enviesada ou se a qualidade em educação é mensurável e ainda, quais serão os impactos de se estabelecer padrões para realidades variáveis, haja vista que o Brasil é um país naturalmente desigual.

O processo de educação deve, sobretudo, considerar a natureza íntima dos sujeitos e as suas necessidades, conforme proposto por Arendt (2011, p.236) ao alertar que a educação moderna “na medida em que procura estabelecer um mundo das crianças, destrói as condições necessárias ao estabelecimento e crescimento vitais dessas”, provocando um estado de coisificação, ou seja, de crises circulares com anomalias em toda a cadeia de formação dos indivíduos, gerando sérias consequências políticas, econômicas e sociais.

Esse “estado de coisificação” atua nos sentidos que a adoção da política pública ancorada no IDEB traz para o imaginário da escola pública, ou seja, trata-se de um misto do real com o simbólico, já que para alguns profissionais de educação o IDEB atua como indicador de qualidade em educação e para outros não. Porque se o IDEB, de fato, medisse qualidade em educação haveria consenso sobre isso em todos os setores políticos e sociais.

Esse dissenso em torno do IDEB será explorado a seguir, no intuito de revelar o caráter simbólico desse indicador, para tanto, as sequências discursivas dos profissionais de educação servirão para ilustrar a construção teórica. Os dados foram coletados por meio de questionário semiestruturado (anexos A e B), conforme explicado no início dessa pesquisa no título “O percurso da pesquisa”.

O recurso metodológico para construção teórica, a partir dos dados empíricos (os exemplares de discursos), foi à utilização de elementos da Análise de Discurso. Embora, não se trata de analisar tais exemplares enquanto analista de discurso, mas se apropriar de elementos desse para propor reflexões em um terreno aonde o simbólico e político se confrontam.

Orlandi (2001) ensina que a Análise de Discurso não trabalha a com a língua apenas enquanto um sistema abstrato, “mas com a língua no mundo, com maneiras de significar, com homens falando, considerando a produção de sentidos enquanto parte de suas vidas, seja enquanto sujeitos, seja enquanto membros de uma determinada forma de sociedade.” (ORLANDI, 2001, p.16).

Sob essa perspectiva, os elementos da Análise de Discurso aqui utilizados enquanto escolha metodológica partem do ponto de vista materialista para entender como os discursos

constroem (e são construídos) na sociedade, não se preocupando em construir soluções, mas identificar lacunas, cabendo ao leitor (re)construir os processos de significação, portanto, em uma abordagem descritiva e não prescritiva.

Dessa maneira, analisar o que o IDEB representa para o governo federal *versus* a prática educativa implica em compreender as dimensões engendradas no IDEB e seus impactos na educação local, buscando entender como se organizam e se relacionam essas dimensões.

Dito de outro modo, não é intenção deste trabalho prescrever uma solução para a questão do paradigma da qualidade na educação básica e as possibilidades para sua aferição, pois, sequer há um único conceito e/ou definição para a qualidade na educação, também não se trata de um trabalho sobre avaliação educacional, mas de propor uma reflexão sobre a forma de avaliação da atual política educacional de qualidade na educação, propondo nos relacionarmos de forma crítica com os enunciados mercadológicos que, cada vez mais, avançam para o campo da Educação.

3.1 A qualidade na educação para além dos testes padronizados

A ideia de qualidade é abrangente e subjetiva e representa uma variável que depende da cultura e dos valores socialmente estabelecidos sobre aquilo que está em apreço. Assim, a qualidade não existe por si, mas depende dos fatores que lhe dão validade e credibilidade, vinculando-se ao imaginário social a que pertence à noção da qualidade:

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

A noção de qualidade que há na educação, naturalmente, se difere daquela utilizada em outros campos do saber, como o da ciência política, que não admite a construção de políticas públicas sem a instituição de indicadores capazes de aferir resultados (parciais e totais) e os pontos de estrangulamentos da política instituída, sob pena de comprometer a qualidade na política implementada, nos termos adstritos à própria política pública.

Esse descompasso entre a noção de qualidade vigente no imaginário dos educadores e daqueles que formulam e implementam as políticas públicas educacionais cria uma desordem em torno do indicador de qualidade na educação. Já que a noção de qualidade que está em um não se aplica ao outro e vice versa, fazendo emergir uma tensão entre as dimensões políticas e

simbólicas, intensificando as assimetrias existentes entre os sistemas político (normativo) e administrativo (escola local).

Demo (1994) define a qualidade na educação sob a ideia de dimensão de intensidade vinculada às questões da perfeição, profundidade e competência humana, voltadas para o sentido de mobilizar a capacidade de agir, construir e de participar:

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

Ao passo que a qualidade sob a égide da ciência política está na relação entre o custo-benefício de uma política instituída e o seu resultado. Trata-se de uma relação entre eficiência e eficácia do gasto público, mediante o uso de instrumentos capazes de indicar a eficiência ou ineficiência, e eficácia ou ineficácia. Bobbio (1998) explica que essa lógica é própria da ciência política:

O termo "ciência" é utilizado dentro do significado tradicional como oposto a "opinião". Assim, "ocupar-se cientificamente de política" significa não se abandonar a opiniões e crenças do vulgo, não formular juízos com base em dados imprecisos, mas apoiar-se nas provas dos fatos. (BOBBIO, 1998, p. 164)

Esse desencontro compromete a simetria entre a qualidade da política implementada *versus* os objetivos da política. Pois, o primeiro se refere aos termos aplicáveis à própria política (portanto, com um fim em si mesma) e o segundo aos impactos que a adoção daquela política ocasionam na realidade social, cuja política está direcionada.

Dito de outro modo, a qualidade da política implementada difere-se da qualidade do alcance social que justificou a inserção daquele problema social na agenda das políticas públicas, portanto, a noção de qualidade emerge em uma realidade específica e a partir de um contexto concreto.

Nestes termos, embora o IDEB seja um indicador eficaz como medida de desempenho da política nacional de qualidade na educação (limitado aos termos financeiros da proposta), não atende as questões ligadas à qualidade na educação, que está para além das capacidades dos sujeitos em realizar testes padronizados, conforme propõem Araújo (2007) e Freitas (2007), refletindo-se como medida de controle da política educacional.

Dito de outra maneira, o IDEB adquire, de certa forma, um estatuto simbólico na política de melhoria da qualidade da educação porque não há consenso junto aos profissionais de educação sobre a sua real contribuição para a melhoria da qualidade na educação, comprovando a hipótese de que quanto mais se educa na insistência em manter o pleno

controle do processo educativo, mais se acaba por encontrar o aumento do ‘problema educativo’ porque os atores do processo educativo não possuem clareza acerca de seus papéis.

As sequências discursivas a seguir demonstram essa incerteza ao dizerem sobre o IDEB, na qual, se materializados no campo administrativo, os confrontos existentes entre o simbólico e o político:

Pergunta	O IDEB contribui para a melhoria da qualidade na educação? Sim ou não e como.
Diretor 1	Não. Percebi um aumento muito grande de alunos que sabem ler e já estão no ensino médio ‘muita quantidade e pouca qualidade’.
Especialista em educação 1.	Não, pois é uma maneira de classificar as escolas, camuflar o aprendizado e punir as escolas. Os professores treinam os alunos para as provas.
Especialista em educação 2.	Sim. Através de índices a escola pode fazer um repensar para a melhoria de seus resultados.
Especialista em educação 3.	O IDEB ‘incomodou’ de certa forma a escola. Tirou a escola da zona de conforto. Mas necessariamente não quer dizer que a qualidade melhorou.
Especialista em educação 4.	Sim. Nos motivando em nossa prática pedagógica.
Professor 1	Sim. Embora tenha contribuído, ainda existe muito para fazer. A busca pela melhor nota torna o processo competitivo
Professor 2	Não. Falta organização e foco no que realmente estão falhos no ensino.
Professor 3	Não respondeu.
Professor 4	Sim, porque de repente pode ser um eixo motivador para os professores conteudistas; não porque baseia-se numa avaliação numa avaliação pontual.
Professor 5	Não respondeu.
Professor 6	Sim, quando direciona recursos para escolas e regiões carentes. Não, quando é índice frio, mero <i>ranking</i> .
Supervisor de ensino 1.	Sim. Reflexão e mudança na prática educativa.
Supervisor de ensino 2.	Sim, em ações que visem manter e melhorar o nosso índice.
Supervisor de ensino 3.	Sim e não. O IDEB contribui para uma reflexão das ações da escola, mas vendo o resultado não como real. É muito relativo.
Supervisor de ensino 4.	Sim, para um diagnóstico do que precisa ser melhorado.
Supervisor de ensino 5.	Sim, força os professores a trabalharem melhor.

Quadro 04 - A resposta dos entrevistados sobre a pergunta “O IDEB contribui para a melhoria da qualidade na educação?” Sim ou não e como.

Fonte: Elaboração própria.

No imaginário de alguns desses profissionais de educação, como falam o Diretor 1, o Especialista em educação 1 e o Professor 2: o IDEB não conduz a melhorias efetivas no

sistema de ensino. Para tanto, fazem alguns apontamentos sobre as razões pela qual o IDEB não indica sobre a qualidade em educação: “Falta organização e foco no que realmente estão falhos no ensino” (Professor 2); “[...] muita quantidade e pouca qualidade” (Diretor 1); e que “Os professores treinam os alunos para as provas” (Especialista em educação 1).

Para esses profissionais, o IDEB se limita a indicar quanto à quantidade. Eles também denunciam alguns dos efeitos colaterais do IDEB, que tencionam para o aumento do problema educativo por essa ferramenta de controle que deveria atuar melhorando o sistema educacional, tal como em: “Percebi um aumento muito grande de alunos que sabem ler e já estão no ensino médio” (Diretor 1) e “uma maneira de classificar as escolas, camuflar o aprendizado e punir as escolas” (Especialista em educação 1).

O caráter simbólico do IDEB se constitui no dissenso sobre a sua real função no sistema educacional. Poia, na fala da maioria dos profissionais de educação ele figura como uma ferramenta que contribui “sim” para a melhoria da qualidade da educação. Contudo, tal posicionamento concentra-se, especialmente, para aqueles profissionais que estão lotados na interlocução do político com a prática educacional, demarcando o espaço administrativo como um dos campos de tensão entre o político e o simbólico, conforme discursos do Especialista em educação 2, Especialista em educação 4, Professor 4, Supervisor de ensino 1, Supervisor de ensino 2, Supervisor de ensino 4, Supervisor de ensino 5.

As razões para esses profissionais acreditarem no IDEB enquanto elemento que contribui para a melhoria da qualidade da educação são múltiplas e reforçam a presença do efeito simbólico do índice no imaginário desses profissionais: “Através de índices a escola pode fazer um repensar para a melhoria de seus resultados” (Especialista em educação 2); “Nos motivando em nossa prática pedagógica”(Especialista em educação 4); e “força os professores a trabalharem melhor” (Supervisor de ensino 5).

Há ainda aqueles profissionais que ainda não conseguiram identificar com clareza e/ou não se posicionarem sobre a real funcionalidade do IDEB no cenário escolar, como afirma o Supervisor de ensino 3: “O IDEB contribui para uma reflexão das ações da escola, mas vendo o resultado não como real. É muito relativo.” O efeito do IDEB enquanto elemento que contribui para o aumento do problema educativo se materializa na fala desse profissional, porque ele não sabe o quê fazer com essa ferramenta de controle. Pois, se é reflexivo contribui, mas o relativo é alusivo.

Dito de outro modo, enquanto objeto simbólico o IDEB provoca uma tensão entre qualidade e quantidade no imaginário dos profissionais de educação, ora um, ora outro. Mas isso só é possível por não haver uma transparência sobre o real sentido do indicador, mas tal

funcionamento é próprio do sistema político, porque ele também atua nas relações intermediando e produzindo sentidos.

Portanto, o que não existe é um acesso ao real do sentido do IDEB, o que há são gestos de interpretação sobre o quê significa o indicador (ou sobre o sentido que ele produz enquanto indicador de qualidade na educação). Desse modo, o efeito de transparência³⁸ é uma necessidade ideológica, e funciona justamente pela ideologia dos lugares nos quais os sujeitos se inscrevem para dizer.

Assim, definir qualidade somente do ponto de vista estatístico não conduz melhorias efetivas na educação do país, tampouco mobiliza ações concretas a partir das unidades escolares locais, mas atua na direção de complexificar o processo de educar e traz incertezas quanto aos lugares ocupados pelos educadores. Porque a escola local direciona os seus esforços para adequar à prática escolar aos conteúdos dos testes padronizados, a fim de treinar os estudantes para realização das provas externas (IDEB e PISA), mas se esquece da educação sob a perspectiva de saber social.

Treinar não significa educar, mas impor a cientificidade dos testes padronizados no processo de educar e isso não é qualidade em educação, mas imposição de uma racionalidade distorcida no ambiente escolar, lugar aonde se deveria pensar o real da educação enquanto elemento de formação do sujeito.

Nesse sentido, Rodrigues (2013) propõe que é preciso pensar a educação numa prática para além desse possível educar na repetição, ou seja, romper com a ideia de que o sujeito aprende na eficácia da ciência educativa que racionaliza o processo. Portanto, o reconhecimento do impossível da educação e permitir ao sujeito elaborar a repetição no sentido de promover o inédito. O inédito, neste caso, não se limita às notas dos testes padronizados, mas ao possível de que a educação pode promover, portanto, distante da ideia de educação como modelagem de pessoas.

Modelar os alunos para realizarem testes padronizados e obterem boas notas não é qualidade em educação, posto ser uma proposta distante do que a educação deveria produzir no sujeito. Adorno (1995) apresenta que a educação deve atuar-se de maneira contrária à modelagem de pessoas:

Gostaria de apresentar a minha concepção inicial de educação. Evidentemente não assim chamada modelagem de pessoas, porque não temos direito de modelar pessoas a partir do seu exterior; mas também não a mera transmissão de conhecimento, cuja característica de coisa morta já foi mais do que destacada, mas a produção de uma

³⁸ É um efeito porque também não há uma transparência real do sentido, como se palavra e coisa fossem coladas.

consciência verdadeira. Isto inclusive da maior importância política; sua ideia, se é permitido dizer assim, é uma exigência política. (ADORNO, 1995, p. 141)

Desse modo, a qualidade da educação não está na repetição das técnicas educacionais, mas no inédito que se produz pela ausência de técnicas para a modelagem dos sujeitos. Ou seja, partindo-se de uma visão materialista do sujeito, trata-se da produção de uma consciência verdadeira que promova a emancipação da pessoa. Esta é uma exigência política, pois uma democracia efetiva só pode ser imaginada a partir de sujeitos emancipados, conforme postula Adorno (1995). E conforme já foi discutido em interface com a abordagem conceitual de democracia e cidadania de Hanna Arendt no Capítulo I, de modo que a construção de uma sociedade emancipada precisa alinhar-se a produção de uma consciência verdadeira nos sujeitos, produzindo conscientização e racionalidade. Consciência essa que só é possível a partir do reconhecimento de que há condições de existência com as quais devemos lidar, a partir de uma visão materialista.

Adorno (1995), ao explicitar as dificuldades para educar visando à emancipação política, afirma que a única concretização efetiva da emancipação consiste em que aquelas poucas pessoas interessadas nessa direção orientem toda a sua energia para que a educação seja uma educação para contestação e para a resistência:

A ideia de emancipação, como parece inevitável com conceitos deste tipo, é ela própria ainda demasiado abstrata, além de encontrar-se relacionada a uma dialética. Esta precisa ser inserida no pensamento e também na prática educacional. Penso sobretudo em dois problemas difíceis que é preciso levar em conta quando se trata de emancipação. Em primeiro lugar, a própria organização do mundo em que vivemos e a ideologia dominante. Ou seja, a organização do mundo converteu-se a si mesma imediatamente em sua própria ideologia. No referente ao segundo problema, de um certo modo, emancipação significa o mesmo que conscientização, racionalidade. Mas, a realidade sempre é simultaneamente uma comprovação da realidade, e essa envolve continuamente um movimento de adaptação. (ADORNO, 1995, p. 143)

Nesse sentido, vale pensar que embora a política de educação prevista na constituição prescreva que educação deve preparar o sujeito para a cidadania (ou para o possível da cidadania), o que ocorreria por meio do acesso material aos direitos garantidos na própria norma jurídica, a imposição de um indicador de qualidade que institucionaliza na educação pública um ensino baseado na técnica (por meio de testes padronizados) representa um movimento de retrocesso e adaptação, comprovando a hipótese de que a tentativa em educar pelo controle contribui significativamente para o aumento dos problemas da educação.

Um ensino baseado na técnica de fazer testes padronizados não propiciará ao indivíduo uma educação verdadeira, será apenas uma educação com bases normativas ou um

marco regulatório com princípios mercadológicos, evidenciando na escola pública gerencial, que prepara os seus alunos para passar no vestibular, no concurso, na prova, etc.

De outra maneira, um indicador capaz de revelar as mudanças sociais experimentadas na educação, deveria levar em conta não apenas a capacidade de absorção de conhecimento pelos alunos, mas a capacidade que esses alunos têm de expor a educação para a experiência, conforme sugere Adorno (1995):

Mas aquilo que caracteriza a consciência é o pensar em relação à realidade, ao conteúdo - a relação entre formas e estruturas de pensamento do sujeito e aquilo que este não é. Este sentido mais profundo de consciência ou faculdade de pensar não é apenas o desenvolvimento lógico e formal, mas ele corresponde à capacidade de fazer experiências. Eu diria que pensar é o mesmo que fazer experiências intelectuais. Nesta medida e nos termos que procuramos expor, à educação para a experiência é idêntica à educação para a emancipação (ADORNO, 1995, p. 151)

Nessa ótica, a educação para emancipação passa a experimentar as possibilidades da cidadania e da exploração prática dos direitos garantidos em lei, por meio do acesso ao espaço público que permite a construção de mundo comum a todos os cidadãos. Com isso, definir qualidade em educação requer o estabelecimento de parâmetros para além do desempenho dos estudantes em testes padronizados, mas inclui toda a cadeia logística e pedagógica em torno da educação, de modo que a qualidade não está no desempenho interno da escola, mas nos processos internos e na experiência dos professores e na arte de despertar aos alunos para necessidade de formação para a vida, conforme propõem Adorno (1985; 1995; 1996) e Arendt (2011).

Nesse sentido, torna-se necessário repensar o IDEB enquanto indicador de qualidade em educação, com vistas a privilegiar uma concepção de educação pautada na autonomia, autoridade e responsabilidade dos sujeitos, abandonando as premissas de aferição de qualidade do índice e postulá-lo apenas como indicador do “Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação”, no que tange a função financeira supletiva da União em favor dos estados, municípios e Distrito Federal.

Embora seja ilusório um consenso sobre o quê seria a qualidade em educação, considerando a diversidade de significados de qualidade, haja vista as diferentes concepções ideológicas e políticas vigentes, é preciso pautar a concepção de qualidade em educação voltada à emancipação dos educados, reestabelecendo uma nova lógica para o planejamento e monitoramento das políticas educacionais de qualidade em educação, sobretudo, tal ação implica também no rompimento da Educação com a Economia e com os princípios da acumulação capitalista.

Portanto, trata-se de restabelecer uma relação conceitual da qualidade em Educação desvinculada da ideia de desenvolvimento sob o viés do capitalismo. Porque o desenvolvimento foi aprisionado pela economia e a ideia de progresso está muito afim às relações de consumo e de poder que são socialmente e simbolicamente estabelecidas, inclusive no ambiente escolar.

A qualidade em educação não se trata também de comprometer a educação com a formação de trabalhadores, pois, isso vem gerando uma verdadeira patologia social que se acometerá na incontornável frustração das massas, já que apenas a formação técnica não garante empregabilidade.

De outra maneira, também é inocente crer que a educação, sendo ela educação das massas, será capaz de empreender uma reestruturação social significativa, posto que apenas a conscientização do proletariado é incapaz de reverter o processo de exploração capitalista. Assim, a educação das massas, desvinculada de outras iniciativas, é incapaz de transformar a estrutura social, conforme ensina o conceito marxista de conscientização do proletariado. Todavia, paradoxalmente, a qualidade em educação também visa a produção de sujeitos capazes de atuar com responsabilidade, competência e autonomia no campo do trabalho.

Pelo exposto, para um viés de aferir qualidade em educação será preciso abandonar qualquer das premissas acima lançadas, é necessário repensar a questão da qualidade em educação a partir da incorporação de um questionário qualitativo sobre o processo de educar em um viés que atenda ao mesmo tempo o nível local e global, portanto, um desafio complexo. No qual, a educação seja vista como um processo e que a qualidade não esteja vinculada ao resultado, mas ao processo de educar. Repensando, então, o IDEB em sua construção teórica, prática e política, para além do efeito simbólico que ele possui, mas para refletir sobre a qualidade em educação para além dos testes padronizados, criando um sentido real ao indicador, mesmo que não seja medir qualidade em educação, mas como medida do desenvolvimento da política educacional de qualidade em educação com maior efetividade.

3.2 A assimetria entre o projeto pedagógico de qualidade do IDEB e a melhoria da qualidade na educação

A questão da qualidade *versus* quantidade é um dos paradoxos do IDEB que caracteriza assimetria entre o projeto normativo do índice e o seu efeito prático no ambiente escolar, relevando o confronto que existe entre simbólico e o político em torno do indicador, no qual, o administrativo é o lugar aonde o IDEB sofre esse processo de ressignificação.

Um exemplo que evidencia essa questão foi um discurso indignado de uma profissional de educação durante um evento com profissionais de educação. Quando se abordou a questão do aumento contínuo das notas do IDEB, ele repeliu dizendo “trabalho na educação há 25 anos e dizem por aí que educação vem melhorando, mas não vejo isso. Para mim, piorou! E muito. Só melhorou a questão do acesso, mas a questão da qualidade só piorou”.

O discurso proferido pela professora é um exemplo, cujo conteúdo é não consensual entre os diversos profissionais de educação, conforme se demonstrou acima. Para essa professora, trata-se da quantidade pela qualidade, porque é inegável o aumento das médias do IDEB, mas essas notas não guardam relação de pertinência com a realidade porque a formação dos sujeitos não melhorou na mesma proporção.

O que demonstra que educação prática não melhorou, embora o governo e a mídia explorem continuamente o contrário, são os problemas como, a questão da qualificação da mão de obra indicados pelo PISA (e por outros) e a barbárie instalada na sociedade e noticiada todos os dias, dentre outros.

Há também as várias reportagens sobre a ausência de mão de obra qualificada³⁹, que torna inviável a realização de projetos que vão desde a construção do trem bala no Brasil à construção de pontes de acesso a comunidades ribeirinhas no Amazonas, alertando sobre a importância dos projetos pedagógicos e, sobretudo, das consequências daquilo que os antepassados nomeavam de “tapar o sol com peneira”.

Não são raras as peças publicitárias sobre as façanhas da educação brasileira e do grande salto de qualidade da educação. A exploração do tema é recorrente na mídia, a título exemplificativo cita-se a propaganda político-partidária dos candidatos à presidência da República nas eleições de 2014, no qual, um dos candidatos explora os avanços da qualidade na educação em seu estado pelas notas do IDEB, gabando-se que o seu estado de origem possui a melhor educação básica do Brasil.

Todavia, a publicidade visa à construção de um mundo ideal e se utiliza do modo de enunciação mais adequado com vistas a produzir efeitos de certeza no imaginário social. Nesse sentido, Payer (2005) alerta que nos espaços da Educação, atualmente, a palavra de ordem é ensinar aos alunos as “linguagens e códigos da globalização econômica” como condição necessária para o sujeito “inserir-se no mercado”.

³⁹ Tais como: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,falta-de-mao-de-obra-especializada-se-agrava-e-atinge-91-das-empresas-imp-,1117456>; http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/1172; <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=151793>.

A autora refaz o percurso histórico dos jogos invisíveis de poder e seus códigos: primeiro a Religião, na modernidade o Estado e agora o Mercado. Para ela, a “transformação do poder das instituições sociais se faz acompanhar de uma transferência de poder entre enunciados”. (PAYER, 2005, p. 14).

Dito de outra maneira, o sucesso tornou-se o discurso capaz de interpelar ideologicamente os sujeitos como uma máxima capaz de exercer a “interpelação ideológica dos indivíduos em sujeito”. (PAYER, 2005, p.14). Assim, a escola tornou-se um dos lugares de circulação do discurso do mercado e a busca pela meta do “bem sucedido”, agora o sucesso não é mais somente em relação ao aluno, mas já se deslizou também para a escola. Tal afirmação pode ser observada em alguns dos discursos dos profissionais de educação no quadro 5, como “a busca pela melhor nota torna o processo competitivo.” (Professor 1) e “através de índices a escola pode fazer um repensar para a melhoria de seus resultados” (Especialista em Educação 2).

Se de um lado, para o sucesso o crédito é do governo; de outro lado, o fracasso é individual e inerente a cada sujeito, como se o fracasso escolar fosse um processo psicossocial ocorrido apenas a partir de estigmas como herança étnica, condições sociais e culturais, conforme alertam Alves, Pimenta e Silva (2010).

Para esses autores, os sucessos e fracassos na relação ensino aprendizagem são atribuídos às competências e incompetências individuais de professores e alunos, mas, na realidade, essa correlação de fracasso/sucesso incorpora a questão de que a escola pública, no contexto das novas definições das políticas educacionais, cria e recria cotidianamente uma cultura na qual estão em jogo as exigências do mercado e as atribuições de competência e incompetência, sucesso e fracasso atribuídos às individualidades dos integrantes da escola (alunos, professores, direção):

Os objetivos dos projetos de ensino não possuem significado que mobilizem ações transformadoras porque, nesse contexto, não adquirem sentido em si. Observa-se, na cotidianidade escolar, uma cultura que se amplia constantemente, formando e sendo formada pela experiência vivida, isto é, a experiência cotidiana é marcada pela concepção de educação construída social e historicamente para atender ao mercado de trabalho. Essa concepção está oficializada nos documentos que direcionam as práticas pedagógicas e constituiu-se como realidade absoluta, portanto, enquanto processo hegemônico. (ALVES, PIMENTA E SILVA, 2010, p. 152).

Com isso, embora os projetos pedagógicos vinculem qualidade à educação aos princípios do mercado de trabalho, os efeitos não ocorrem conforme o esperado. Se de um lado o governo anuncia a melhoria na qualidade da educação com o IDEB, de outro, órgãos de controle do próprio governo anunciam diversas obras inacabadas do PAC por ausência de

sujeitos pensantes. Todavia esses anúncios incorporam a responsabilidade do fracasso aos próprios indivíduos.

A camuflagem na realidade da atual escola pública demonstrada pelo IDEB começa a desmantelar-se, constatando as advertências proferidas por Araújo (2007) e Freitas (2004; 2007) e suscitando uma série de preocupações, fundamentalmente quanto à consequência de se medir algo por meio de um instrumento que não é efetivo.

O resultado disso é problemático e alerta para a questão da desqualificação da escola, por meio de instrumentos que a qualificam porque ao mecanizar a política de avaliação da qualidade na educação básica pelo IDEB, reduziu-se a noção de qualidade na escola pública a capacidade de preparação dos alunos para a realização de testes padronizados, bem como se limitou os instrumentos que potencializam a transmissão da cultura, comprovando a segunda hipótese lançada nesta pesquisa.

Esse efeito de colagem do IDEB está abordado no discurso dos profissionais de educação, veja:

Pergunta	O que significa a ordem numérica do IDEB para você como gestor/professor?	O IDEB contribui para a melhoria da qualidade na educação? Sim ou não e como.	Como o IDEB alterou a sua rotina na unidade escolar?
Diretor 1	Para mim, quantidade ou ordem numérica não expressa a verdadeira realidade da escola, é apenas para favorecer o governo.	Não. Percebi um aumento muito grande de alunos que sabem ler e já estão no ensino médio 'muita quantidade e pouca qualidade'.	Eu não percebi melhora alguma na aprendizagem dos alunos. Acho que só aumentou o número de alunos sem qualificação e imaturos no ensino fundamental.
Especialista em educação 1.	Sem resposta.	Não, pois é uma maneira de classificar as escolas, camuflar o aprendizado e punir as escolas. Os professores treinam os alunos para as provas.	Os professores dos anos finais do ensino fundamental estão extremamente preocupados com os números e nem tanto com a aprendizagem.
Especialista em educação 2.	Significa trabalhar mais para o desempenho dos alunos nas avaliações externas, garantindo uma educação com qualidade.	Sim. Através de índices a escola pode fazer um repensar para a melhoria de seus resultados.	Tenho procurando melhorar a minha prática diária.
Especialista em educação 3.	Significa um dos parâmetros para discutir com os professores como está o trabalho da escola.	O IDEB 'incomodou' de certa forma a escola. Tirou a escola da zona de conforto. Mas necessariamente não quer dizer que a qualidade melhorou.	De certa forma, o IDEB dá uma ideia de como estão os nossos alunos com relação aos demais. Ajuda a nortear o que é necessário trabalhar e/ou melhorar.
Especialista em educação 4.	Não respondeu.	Sim. Nos motivando em nossa prática pedagógica.	O IDEB nos motiva a melhorar.

Professor 1	É algo que não pode ser visto sozinho. Existem outras variáveis que devem ser levadas em consideração.	Sim. Embora tenha contribuído, ainda existe muito para fazer. A busca pela melhor nota torna o processo competitivo	Através da busca pela excelência, professores e alunos ‘tentam’ se unir e buscar alternativas para otimizar o aprendizado e se superar a cada ano
Professor 2	Como professora há dois anos na escola, vendo sua realidade, o número está longe da realidade.	Não. Falta organização e foco no que realmente estão falhos no ensino.	Infelizmente em regiões no interior, o IDEB não se destaca, a realidade atual prevalece.
Professor 3	Um número que não revela um resultado real, e sim idealizado pelo sistema.	Não respondeu.	Hoje cobra-se do professor resultados voltados para o número, esquece-se a realidade, em prol da quantidade.
Professor 4	Significa somente número para quem não se importa realmente com o desenvolvimento do ser humano.	Sim, porque de repente pode ser um eixo motivador para os professores conteudistas; não porque baseia-se numa avaliação numa avaliação pontual.	Maior atenção ao processo educacional; implementação da pedagogia de projetos; e capacitação dos professores dentro da escola.
Professor 5	Que indica apenas a quantidade, pois a avaliação do IDEB é fora da realidade de nossas escolas públicas.	Não respondeu.	Não alterou em nada, continuo ensinando com qualidade.
Professor 6	Normalizador.	Sim, quando direciona recursos para escolas e regiões carentes. Não, quando é índice frio, mero <i>ranking</i> .	Não alterou.
Supervisor de ensino 1.	Um indicador que identifica onde é necessário intervir.	Sim. Reflexão e mudança na prática educativa.	O processo de educação, práticas educativas inovadoras para alavancar a qualidade do ensino.
Supervisor de ensino 2.	É um indicador dos conhecimentos adquiridos pelos nossos alunos.	Sim, em ações que visem manter e melhorar o nosso índice.	O índice é um meio regulamentador para ações para os dois anos futuros.
Supervisor de ensino 3.	Para o governo, significa o trabalho da escola e para a escola uma reflexão para dar continuidade.	Sim e não. O IDEB contribui para uma reflexão das ações da escola, mas vendo o resultado não como real. É muito relativo.	Não mudou nada, continuamos trabalhando, pensando na qualidade e não em notas para o governo.
Supervisor de ensino 4.	Trabalhar para melhorar os resultados.	Sim, para um diagnóstico do que precisa ser melhorado.	Para analisar o resultado e melhorar a qualidade da educação.
Supervisor de ensino 5.	Uma lástima! Nota péssima.	Sim, força os professores a trabalharem melhor.	Aumentou o meu trabalho.

Quadro 05 - As respostas dos entrevistados ao questionário semiestruturado.

Fonte: Elaboração própria.

O efeito do IDEB enquanto objeto simbólico, observado a partir da transcrição das respostas⁴⁰ traz a tona a ideia de redução da noção de qualidade na escola pública à capacidade de preparação dos alunos para a realização de testes padronizados, bem como, se observa um processo de complexificação sobre o papel de cada de um no contexto da escola.

Os discursos desses profissionais revelam as posições que esses sujeitos ocupam no imaginário escolar:

- a) Para o Diretor o IDEB funciona como uma ferramenta que possui o sentido de “favorecer o governo”. Denuncia que o IDEB cria no aparato escolar outros problemas: “aumento muito grande de alunos que sabem ler e já estão no ensino médio” e “aumentou o número de alunos sem qualificação e imaturos no ensino fundamental”. De modo que, ao se tentar resolver os problemas da educação, há o aumento dos problemas educativos.
- b) O Especialista em Educação 01 aborda o IDEB como uma maneira de “classificar as escolas, camuflar o aprendizado e punir as escolas” e denuncia um grande problema: “a preocupação dos professores com os números.”. Ou seja, há uma migração do sentido de educar voltado para os resultados das notas, reduzindo-se a noção de qualidade em educação às notas dos testes padronizados.
- c) O Especialista em Educação 02 aponta as avaliações externas (IDEB, SAEB) como indicadores de qualidade em educação. Ou seja, para ele o IDEB, de fato, é um indicador de qualidade em educação. Está claro para esse profissional qual o sentido do IDEB: indicador de qualidade em educação. Por isso, ele trabalha para que os alunos tenham notas cada vez melhores nas avaliações externas, e conseqüentemente, para ele, a melhoria da qualidade em educação. Ou seja, trata-se também da mudança de sentidos da escola, vinculando-se a qualidade em educação às notas dos testes padronizados e fazendo convergir quantidade e qualidade.
- d) O Especialista em Educação 03 trata o IDEB em seu discurso como uma ferramenta de gestão, que institui parâmetros para a discussão com os professores e instrumento para localizar a posição (numérica) da escola em relação às demais. Essa fala evidencia uma noção de mercado no aparato educacional, porque se denota uma situação concorrencial a partir da “ideia de como estão os nossos alunos com relação aos demais”. Dito de outro modo, trata-se de tornar a escola

⁴⁰As respostas não constantes nos quadros apresentados não foram respondidas pelos profissionais.

como um lugar instrumental do mercado, aonde se discute padrões e classificações.

- e) O Especialista em Educação 4 não apresenta um discurso coeso. Esse especialista parece não compreender a funcionalidade do IDEB, contudo, ele optou por incorporá-lo em sua prática pedagógica enquanto elemento motivacional. Esse discurso demonstra o entrave dos sentidos do IDEB no imaginário escolar, ou, seja um lugar aonde o simbólico e o político se confrontam, inexistindo coesão ou clareza sobre os lugares ocupados (por ele e pelo índice).
- f) O discurso do Professor 1 se localiza num percurso de construção da educação sob uma lógica de mercado. Ou seja, melhorando as notas a escola alcançará uma posição de destaque (sucesso) e porque “A busca pela melhor nota torna o processo competitivo”. Para ele, a nota do IDEB de fato indica uma melhoria na qualidade educacional, mas “É algo que não pode ser visto sozinho. Existem outras variáveis que devem ser levadas em consideração.”.
- g) Para o Professor 2 o IDEB não indica a realidade escolar, mas apresenta um discurso confuso em relação à utilidade do indicador, e principalmente, em relação a real função do IDEB no sistema nacional de avaliação escolar porque “Falta organização e foco no que realmente estão falhos no ensino.”. Mas será que ele, objetivamente, saberia apontar o que está falho no ensino ou ele já caiu num discurso de que tem algo ruim na educação e ponto. Sobretudo, essa fala denota o aumento do problema educativo e o desencontro de significações entre o político e o simbólico em torno da política de melhoria de qualidade na educação, cujo indicador é o IDEB.
- h) No discurso do Professor 3 a real função do IDEB está clara, é apenas “Um número que não revela um resultado real, e sim idealizado pelo sistema.” Todavia, em tal declaração cristaliza-se um embate na ideia do pertencimento e seus sentidos: será que esse professor se inclui no sistema ou se a forma de calcular o indicador fosse diferente afetaria a posição por ele assumida. O profissional também denuncia o foco nos números e “esquece-se a realidade, em prol da quantidade.”, indicando uma mudança dos sentidos da escola e da noção de qualidade em educação vinculada às boas notas nos testes padronizados.
- i) O Professor 4 apresenta um discurso que não produz efeitos de certeza. Quando perguntada sobre o significado da ordem numérica do IDEB aponta que “Significa somente número para quem não se importa realmente com o desenvolvimento do

ser humano”. Mas em relação ao papel do IDEB para a melhoria da qualidade da educação opina que “pode ser um eixo motivador para os professores conteudistas”. E quanto às mudanças que o IDEB provocou na rotina escolar, as respostas denotam uma visão gerencial da educação, ou seja, o papel desse educador parece não está claro para ele mesmo.

- j) Para o Professor 5, assim como outros professores (2 e 3), o IDEB é algo “fora da realidade de nossas escolas públicas”. Todavia, o que se toma como “realidade” das escolas não está claro nos enunciados e pode significar, por exemplo, que o índice é feito pra medir algo que está muito além da capacidade dos alunos ou que a “realidade” das escolas é de um nível baixo, todavia, a realidade das escolas é justamente ser medida pelo IDEB. Ao passo que, em seu discurso, esse profissional parece ignorar o índice em sua rotina escolar. Ou seja, o efeito simbólico que o IDEB produz nesse profissional é de apatia, portanto, não o incorpora o indicador em suas atividades por opinar que o índice não agrega para a melhoria da qualidade da educação.
- k) O Professor 6 chama atenção para uma questão controversa sobre o IDEB: o direcionamento dos recursos. Porque o índice é regulador na transferência de recursos, mas ocorre um movimento contrário ao que esse professor imagina, no sentido de “direcionar recursos para escolas e regiões carentes”, já que as escolas com melhor desempenho são premiadas. Com isso, as escolas carentes (de qualidade sob a ótica numérica do IDEB) recebem uma maior atenção no sentido de apoio pedagógico, mas são penalizadas na distribuição financeira dos recursos. Mesquita (2012) ao pesquisar sobre os efeitos do IDEB na escola, afirma que mesmo o IDEB evidenciando a necessidade de um maior controle organizacional das escolas e melhor distribuição/uso dos recursos, o processo precisa ser construído de forma democrática e participativa para que as escolas não sejam penalizadas. Para ela, a busca pela descentralização e autonomia para as escolas não pode ser sinônimo de desresponsabilização, por parte dos governos, sobre a qualidade do ensino. Dito de outro modo, o governo se isenta da responsabilização ao pagar o bônus pelo bom desempenho, responsabilizando as escolas pelos seus próprios resultados, porque se a escola não recebeu é porque não atingiu a meta, como se coubesse apenas às escolas a responsabilidade pelo aparelho administrativo de atingir as metas estabelecidas pelo sistema político.

- l) Para Supervisor de Ensino 1 o IDEB é um “indicador que identifica onde é necessário intervir.” Ou seja, em seu imaginário o IDEB tem um efeito de indicador de qualidade que propicia “Reflexão e mudança na prática educativa”. Mas quando questionado sobre como o IDEB alterou a sua rotina ele remete para um enunciado que não possui efeitos de certezas, mas um discurso que utiliza as “práticas educativas inovadoras para alavancar a qualidade do ensino”, revelando uma mudança de sentidos do processo de educar a partir do IDEB, ou seja, há uma perda de sentidos (e clareza) na escola (aumento do problema educativo).
- m) O Supervisor de Ensino 2 revela em seu discurso um confronto em seu posicionamento: Quando perguntado sobre o “O que significa a ordem numérica do IDEB para você como gestor/professor?” ele aponta que é “um indicador dos conhecimentos adquiridos pelos nossos alunos”, mas quando perguntado se “O IDEB contribui para a melhoria da qualidade na educação? Sim ou não e como”, ele responde que “Sim, em ações que visem manter e melhorar o nosso índice”, ao passo que afirma que “O índice é um meio regulamentador para ações para os dois anos futuros.”, quando questionado sobre como o IDEB alterou em sua rotina na unidade escolar. Percebe-se que o Supervisor de ensino 02 primeiro coloca os resultados como algo que está relacionado aos alunos, não como desempenho, mas “medida do conhecimento adquirido”. Depois se mostra submetido ao processo como algo positivo, mas intitula o índice como uma ferramenta de regulação. Ou seja, ele acredita que o indicador é um meio de melhorar a qualidade da educação pública, mas não materializa ações de melhoria em sua unidade escolar.
- n) Em uma abordagem diferente daquela de seus colegas supervisores de ensino, o Supervisor de Ensino 3 vê no IDEB um diagnóstico da escola, mas esse diagnóstico não se revela como real, é “relativo”. Esse profissional não vincula a qualidade às notas, pois, trabalha “pensando na qualidade e não em notas para o governo.”. Ou seja, em seu imaginário, as notas são para o governo e a qualidade é para a escola.
- o) O Supervisor de Ensino 4 pensa o IDEB enquanto instrumento de melhoria da qualidade na educação, portanto, não o desvincula do fator qualidade, mas “Trabalha para melhorar os resultados”, ou seja, acredita que investindo no aumento das notas do IDEB se estará contribuindo para a melhoria da qualidade da educação.

- p) O Supervisor de Ensino 4 apresenta um discurso controverso, ao mesmo tempo em que afirma o IDEB como positivo, já que “força os professores a trabalharem melhor”, diz que o índice alterou a sua rotina escolar aumentando o seu trabalho. Em relação ao significado do IDEB para ele, afirma ser “uma lástima”. Esse discurso demonstra um estado de complexificação da educação, marcado pela incerteza e falta de clareza.

De todos os exemplares apresentados apenas o Especialista em educação 02 e o Supervisor de Educação 4 possuem convicção e clareza de que o papel normativo do IDEB (de indicar qualidade) faz sentido para as escolas. Para eles, o IDEB, de fato, indica sobre a qualidade em educação, ou seja, eles estão tomados (ou mais inscritos) na ordem do discurso político em torno do IDEB, o que também não significa que eles compreendam o indicador.

Os demais discursos caracterizam-se pela incerteza em relação ao lugar do IDEB no cenário das políticas educacionais ou pela discordância de que ele meça qualidade em educação. Essa incerteza emerge do fato de que o IDEB é um índice pra medir uma coisa (plano de metas e compromissos todos pela educação; regulação de recursos financeiros), mas também dito que é pra medir outra coisa (qualidade em educação), o que gera todo esse desencontro de sentidos.

A distância entre as notas obtidas nos testes padronizados e a realidade escolar também está apontada no conteúdo dos exemplares de discurso acima transcritos, que chamam atenção para caráter regulador do IDEB, conforme sugerem o diretor 01 e os professores 01, 02, 03, 04, 06, Freitas (2004; 2007; 2011) e Araújo (2007).

A regulação promovida com o IDEB cria contradições no aparato escolar, às incertezas sobre “o que é qualidade em educação” se multiplicam, não pela subjetividade própria de medir qualidade em educação, mas porque os atores políticos institucionalizam na escola pública uma noção de qualidade que não é pertinente ao processo de educar, vinculando a qualidade em educação à capacidade dos alunos em realizarem testes padronizados, conforme apontam o especialista em educação 03 e o supervisor de ensino 01.

A partir dessas contradições (e das diversas outras apontadas em torno do IDEB) percebe-se que há uma desqualificação do papel da escola, caracterizando uma espécie de crise em “como” os profissionais de educação enxergam a qualidade na educação nas escolas atuais, especificadamente, sobre os papéis da educação e da formação do sujeito. Adorno (1995) ao tratar dessa questão propõe:

É bastante conhecida a anedota infantil da centopéia que, perguntada quando movimentada cada uma de suas pernas, fica inteiramente paralisada e incapaz de avançar um passo sequer. Ocorre algo semelhante com a educação e a formação.

Houve tempos em que esses conceitos, como dizia Hegel, eram substanciais, compreensíveis por si mesmos a partir da totalidade de uma cultura, e não eram problemáticos em si mesmos. (ADORNO, 1995, p.140)

Adorno (1995) aponta que essa desordem no próprio aparato educacional indicado nas sequências discursivas dos profissionais de educação se deve à ausência no domínio do passado, ou seja, a ausência da transmissão da cultura pela educação. De modo que, “o mal estar do presente representa um pouco mais que o luxo de um estado de ânimo” (ADORNO, 1995, p.49). Comprovando a hipótese de que ao mecanizar a política de avaliação da qualidade na educação básica pelo IDEB, reduziu-se a noção de qualidade na escola pública a capacidade de preparação dos alunos para a realização de testes padronizados, bem como se limitou os instrumentos que potencializam a transmissão da cultura.

Os discursos dos profissionais de educação denunciam esse processo de desqualificação da escola, basta confrontar o conteúdo das respostas: a fala do Supervisor de Ensino 2, por exemplo, revela o caráter tecnicista a que se revestiu a educação, em um processo de coisificação, porque o profissional de educação já não sabe mais qual é o seu papel, apenas desempenha a função que lhe foi atribuída ou simplesmente “jogada”.

Esse processo de eliminação da consciência daquilo que se faz que se desloca para a técnica do fazer é nomeado por Arendt (2011) como processo de “coisificação do sujeito”. Nesse sentido, também se manifestam Adorno e Horkheimer:

O processo técnico, no qual o sujeito se coisificou após sua eliminação da consciência, está livre da plurivocidade do pensamento mítico bem como de toda significação em geral, porque a própria razão se tornou um mero adinículo da aparelhagem econômica que a tudo engloba. Ela é usada como um instrumento universal servindo para a fabricação de todos os demais instrumentos. (ADORNO e HORKHEIMER, 1985, p. 41)

Trata-se do processo de coisificação do sujeito como parte de um processo, cuja essência não é entendida por ele, retomando a ideia de desqualificação do próprio processo de educar, que passa a focar o treinamento para realização de avaliações externas e na execução de trabalhos operacionais, perdendo o sentido da escola e transmitindo uma cultura de massas. A cultura de massas refere-se a essa coisificação do processo de educar, conforme aponta Adorno e Horkheimer:

A regressão das massas, de que hoje se fala, nada mais é senão a incapacidade de poder ouvir o imediato com os próprios ouvidos, de poder tocar o intocado com as próprias mãos: a nova forma de ofuscamento que vem substituir as formas místicas superadas. (ADORNO e HORKHEIMER, 1985, p. 47)

A desqualificação da escola, evidenciada pela assimetria existente entre aquilo que se indica *versus* a realidade da educação, está presente nos diversos setores produtivos no Brasil, e caracteriza um viés ao próprio processo de desenvolvimento do País. Pois, embora haja um

grande número de profissionais com boa formação técnica, por exemplo, esses profissionais não estão prontos para assumir o papel demandado pelo mercado porque o capital também precisa se reinventar. Com isso, há um acúmulo crescente de analfabetos funcionais, pois a escola técnica (e mesmo a básica) já não os prepara o exercício de uma função que faça sentido no mundo do trabalho. Trata-se de um movimento de (re)aprender a pensar.

Um caso prático sobre o assunto está abordado em uma reportagem do canal Globo News, no programa Conta Corrente Especial, na qual foi abordado o descompasso entre a educação e o mercado⁴¹, suscitando as dificuldades na contratação de mão de obra pensante para o mercado.

A educação exercida de maneira corriqueira, voltada para a realização de testes padronizados (em português e matemática) como é o caso do IDEB, reflete-se em profissionais que não conseguem transformar o conhecimento em sabedoria, qual seja, utilizar o conhecimento de maneira prática.

A própria educação sofre as consequências dessa desqualificação da escola, em um movimento circular de retroalimentação, quando Demo (1995) classifica alguns professores como “auleiros”:

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

Freitas (2004) aborda a questão da desqualificação do ensino sob a seguinte vertente:

Bastava treinar (ou credenciar) os professores, mandar livros didáticos, criar parâmetros curriculares, eliminar os tempos fixos como nos ciclos ou na progressão continuada e, sobretudo inserir avaliação externa. Este tem sido o cotidiano dos sistemas educativos sob o impacto das políticas públicas mais recentes. (FREITAS, 2004, p. 147)

Portanto, a postura do governo federal em classificar o IDEB como determinante de qualidade na educação é uma medida paliativa, que “adia” soluções efetivas para a questão da qualidade do ensino e desqualifica a educação, em um processo que Adorno e Horkheimer (1985) classificam como “industrialismo que coisifica as almas”. Pois, na produção de bens de consumo em larga escala, embora sem prejuízos, é possível esse caráter industrial de produção, mas o mesmo princípio não se aplica no processo de educar, porque na educação aquele que faz deixa suas impressões pessoais (isso pode ser caracterizado como qualidade).

Portanto, torna-se necessário romper com as armadilhas de trazer para a gestão escolar as mesmas medidas de controle que atendem positivamente a questão da regulação e seus

⁴¹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QIa2RaCqqfE>>. Acesso em: julho de 2014.

aspectos políticos, mas que são ineficientes para gerenciar e indicar a qualidade na educação, que está para além dos testes padronizados. A assimetria entre a melhoria da qualidade na educação e o indicador numérico do IDEB está abordada por Freitas (2007, p. 981) ao afirmar que o “aumento de aprovados não é o mesmo que aumento de aprendizagem”. Ainda mais na escola atual, com os princípios pedagógicos da não retenção escolar.

Por isso, o aumento das notas e do IDEB e a efetiva melhoria na qualidade educacional é uma relação assimétrica. E alerta para os vieses engendrados na estrutura educacional que são mascarados pelo IDEB, já que o índice aponta uma melhoria crescente na qualidade da educação básica, contudo, a prática educacional aponta para outras dimensões: melhoria no acesso a educação e piora na qualidade.

3.3 As consequências de medir qualidade em educação a partir de um paradigma quantitativo.

O problema da quantidade desassociada da qualidade afronta os planos desenvolvimentistas do Brasil há várias décadas, cujo ápice ocorreu na década de 1980, conforme contextualizado anteriormente, quando a solução para a sustentabilidade da lógica capitalista foi promover o êxodo rural, mas criou um fluxo contínuo de desempregados e de escolarizáveis para alimentar as corporações.

Esgotadas todas as opções óbvias e/ou para a sustentação da lógica capitalista, posto que a utilização do aumento da taxa de participação da força de trabalho é uma alternativa esgotada, bem como aumentar a taxa de investimento é uma possibilidade de alcance limitado. Ocorre então uma reconfiguração da força de trabalho brasileira, que se encontra com sérios problemas⁴², devido às limitações impostas pela má formação, alertando necessidade de investir na formação, aliás, disso depende o futuro e sustentabilidade da lógica capitalista.

Sobre a formação, Adorno (1996) propõe que a formação é uma variável que se adequa ao contexto histórico vivido, portanto, diferente de época para época por seu conteúdo e suas instituições:

A formação tem como condições a autonomia e a liberdade. No entanto, remete sempre a estruturas pré-colocadas a cada indivíduo em sentido heteronômico e em relação às quais deve submeter-se para formar-se. Daí que, no momento mesmo em

⁴² ARBACHE, JORGE. Brasil precisa elevar produtividade. Folha de São Paulo, p. B4. Em 7 de janeiro de 2011 explora o assunto em uma reportagem especial a partir de pesquisas junto ao mercado e analisa as tendências futuras.

que ocorre a formação, ela já deixa de existir. Em sua origem já está, teleologicamente, seu decair. (ADORNO, 1996, p.397)

Nesse sentido, a formação impõe ao sujeito novas perspectivas, ao passo que destitui as alternativas anteriores. De modo que, institucionalizar na escola pública uma noção educação limitada a um viés de capacidade de realização de testes padronizados e vincular a qualidade na educação a capacidade de realização desses testes implica em destituir do processo de educar qualquer viés da educação como a realização do impossível, como algo que se apresenta no inédito e que resulta na construção de diversas práticas/teorias educativas, conforme propõe Rodrigues (2013).

Com isso, a educação como resultado da aplicação de uma técnica de educar, qual seja, conseguir boas notas nos testes padronizados, além desvincular da produção de uma consciência verdadeira, provoca a má formação dos indivíduos. Dito de outro modo, essa educação (pela aplicação da técnica) não consegue produzir nos educados as condições de autonomia e liberdade. O desafio dessa má formação é que ela traz consigo as consequências da escolarização em massa e, por conseguinte, problemas de outra ordem.

Nesse sentido, o projeto de educação de qualidade alçado como estratégia de desenvolvimento do país lançada em 2007, cuja estrutura política está ancorada no IDEB, desqualifica-se como instrumento promotor de autonomia e liberdade, decaindo-se pela tentativa do pleno controle e padronização da noção de qualidade em educação enquanto produto de testes padronizados.

Esse projeto de desenvolvimento nacional também possui lógica perversa ao estabelecer o consumo como força motriz do desenvolvimento:

[...] uma estratégia de desenvolvimento que opera com base na incorporação progressiva das famílias no mercado consumidor das empresas modernas. O aumento da demanda por produtos dos setores modernos da economia amplia a utilização da capacidade já existente e estimula maiores investimentos em bens de capital e inovação, que por sua vez conduzem a ganhos de produtividade e competitividade das empresas, ampliando espaço para as exportações. A elevação da produtividade gera maiores lucros e tende a beneficiar as famílias com aumento dos rendimentos auferidos do trabalho. Esses rendimentos se convertem em consumo continuamente ampliado, que mobiliza as forças produtivas para a expansão dos investimentos e o progresso técnico, caracterizando um círculo virtuoso capaz de promover o crescimento com inclusão social e distribuição de renda. (PLANO PLURIANUAL 2008-2011, p.12-13)

De modo que, o modelo de desenvolvimento, cujo pilar é elevar a qualidade da educação, tem como base a ampliação do consumo de base popular, pressupondo simultaneidade entre o aumento dos investimentos, da produtividade e da competitividade e a transmissão do aumento de produtividade à renda das famílias trabalhadoras e ao lucro das empresas. Ou seja, significa aumentar o consumo em todos os setores da economia, com base

no aumento do consumo das famílias, deixando circular livremente os enunciados do mercado no projeto de desenvolvimento nacional.

Todavia, essa harmonia aparente é afrontada pelos problemas advindos da ineficiência da qualidade na educação, embora o IDEB aponte posições contrárias, como é o caso da malha de infraestrutura, carro chefe do PAC:

Ironicamente, o setor da construção civil brasileira, construído artesanalmente pelas mãos de operários majoritariamente analfabetos e sem qualificação técnica, paga o preço de anos sem investimentos em formação de pessoal. E agora, quando, finalmente, depois de quase três décadas de estagnação, o segmento retoma o ciclo de crescimento consistente e demanda um contingente de mão-de-obra expressiva para dar conta do aumento do volume de obras, faltam trabalhadores habilitados. (PESQUISA DO SINDUSCON-SP/FGV, 2014⁴³)

A controvérsia entre a qualidade na educação e os seus contornos vem gerando consequências danosas nos diversos setores produtivos. Contudo, embora tenham detectado o problema da ausência de qualidade na educação, segue-se em uma estratégia de mascaramento na qual anunciam uma qualidade inexistente, por meio de uma ferramenta que, de fato, não indica a real condição da escola, mas sobrecarrega o sistema educativo. Sobre o assunto, Araújo (2007, p.26) alerta:

[...] é importante considerar que a pressão externa tem levado a um superdimensionamento das possibilidades de impacto do uso das informações na melhoria da qualidade do ensino. É importante ponderar sobre os custos enormes envolvidos na produção de um grande número de dados, os quais o próprio governo reconhece sua baixa utilização pelos gestores educacionais. (ARAÚJO, 2007, p.26)

A alocação dos recursos, por meio de uma grande estrutura logística de cálculos matemáticos, não justifica esses desembolsos, ocasionando um desvio de finalidade dos recursos públicos, já que o dinheiro gasto para a aferição das notas do IDEB e suas bonificações poderia (e deveria) ser usado em prol de uma melhoria efetiva na qualidade na educação, voltado ao aperfeiçoamento da rotina escolar.

Nesse sentido, a melhoria dos processos educativos implica em mudanças na rotina pedagógica. Independente das dimensões dessas mudanças se faz necessário compreender o papel individual que cada profissional exerce no processo de educar para além da responsabilização, mas um olhar reflexivo. Sobre o assunto, Demo (1995) alerta que não basta à criação de planos pedagógicos bem delineados, é preciso focar na valorização do professor como estratégia de uma educação qualitativa, porque o professor é o elemento central do processo educativo.

⁴³ Disponível em <http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/73/mao-de-obra-o-preco-da-desqualificacao-282069-1.aspx>. Acesso em 24 de abril de 2014.

A questão da educação como uma relação de sentidos entre os sujeitos ativos e passivos é essencial, sob pena de se perder as raízes que identificam o país como nação, que é o compartilhamento de uma mesma cultura, conforme propõe Arendt (2011). Com isso, o problema do IDEB na prática educacional é a mudança dos sentidos da escola que ele promove, ao vincular qualidade ao desempenho dos alunos em testes padronizados.

Logo, se há uma mudança de sentidos na escola, haverá um treinamento, e não uma educação de fato, deformando o sentido da formação. Adorno (1995), ao abordar a questão da televisão e formação, apresenta que a grande questão a ser demandada não é a técnica de transmissão do saber (que é uma tecnologia inerente a cada docente), mas o conteúdo daquilo que é transmitido, se corresponde ou não a uma consciência evoluída, esta é justamente a questão que demanda uma elaboração crítica. De modo que o que está em jogo não é a falta de sentido porque para a maioria dos profissionais de educação o IDEB faz sentido, o problema, então, é a direção desse sentido.

De modo que, não há problemas em se instituir técnicas para elevar a qualidade da educação, o importante é que elas apontem no sentido de contribuir para uma consciência evoluída, atuando de maneira efetiva no processo de educar, considerando que a escola pública é o aparelho democrático de transmissão da cultura, pois a escola pública é o lugar aonde todos podem ter acesso, sem distinção de posições sociais. A crítica de Adorno (1995) nesse sentido foca-se na descaracterização da escola como o lugar de uma elaboração crítica para a formação do sujeito para um local de alienação social:

A criança na escola experimenta pela primeira vez de um modo chocante e ríspido, a alienação; para o desenvolvimento individual dos homens a escola constitui quase o protótipo da própria alienação social. O costume que os professores tinham antigamente de distribuir biscoitos entre os alunos no primeiro dia de aula revelaria um pressentimento: serviria para amainar o choque. O agente dessa alienação é a autoridade do professor, e a resposta a ela é a apreensão negativa da imagem do professor. A civilização que ele lhes proporciona, as privações que lhes impõe, mobilizam automaticamente nas crianças as imagens do professor que se acumularam no curso da história e que, como todas as sobras remanescentes no inconsciente, podem ser despertadas conforme as necessidades da economia psíquica. (ADORNO, 1995, p. 112)

Desse modo, as consequências de se medir algo pelo uso de uma ferramenta que não é efetiva em seu propósito impõe uma cadeia eventos danosos, especialmente quando se trata do processo de educar, degradando a noção de qualidade na educação.

Ademais, é necessário impor resistência no avanço do mercado sobre a Educação, conforme alerta Payer (2005, p.23):

A questão para qual estou chamado a atenção no campo da educação é, pois, a de observar se e como estamos embarcando nas evidências criadas pelos enunciados mercadológicos, ao invés de nos relacionarmos criticamente com elas, oferecendo-

lhes alguma resistência criativa, algum distanciamento, discernindo, propondo, na condição e renovação das nossas práticas cotidianas.

Por isso, interpretar o IDEB para além de seus padrões normativos de medida de qualidade em educação é uma tarefa necessária porque o projeto pedagógico de elevar a qualidade da educação é outra tarefa que requer tempo, energia e disposição dos sistemas político e administrativo da educação.

Dito de outro modo, é preciso reconstruir outros parâmetros que estão para além do atual IDEB, sobretudo, é necessário compreender o deslize entre desenvolvimento da educação e qualidade em educação, o qual o IDEB propõe medir ambos, todavia, afasta-se de ambos, se analisado sob o ponto de vista social, compreendendo qualidade em educação a partir de Adorno (1995) e desenvolvimento da ótica de Bauman (2008).

Portanto, o problema do IDEB está em sua limitação enquanto ferramenta que contribui para a melhoria da qualidade em educação porque surte efeito contrário ao institucionalizar na escola pública a competição por notas e a preparação dos alunos com foco nos testes padronizados, em vez de preparar os estudantes para o exercício das suas diversas faces enquanto seres sociais.

Por isso, a interpretação do IDEB ora proposta tem o intuito de impor resistência ao avanço dos pressupostos mercadológicos sobre a educação pública porque nem sempre aquilo que é eficiente no mercado surte os mesmo efeitos nos serviços públicos. A resistência aqui é no sentido de se opor ao processo de transformação da educação em produto e a precarização do trabalho do educador, bem como, a desqualificação do processo de transmissão do saber e desorganização do trabalho do trabalho docente e da rotina escolar, além de instituir uma “falsa” qualidade em educação, dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral dessa pesquisa foi compreender as dimensões engendradas no IDEB e seus impactos na política educacional brasileira, considerando que o índice é o indicador normativo de qualidade em educação e do Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação. O índice é composto por dimensões políticas e simbólicas que se confrontam no ambiente escolar provocando uma mudança de sentidos na escola pública, representando o avanço dos enunciados mercadológicos sobre a Educação. Por isso, é importante interpretar o indicador, a fim de postulando-o apenas como indicador no que se refere à função redistributiva da União.

O percurso da pesquisa permitiu a identificação do contexto de surgimento do IDEB, trazendo insumos para compreender o cenário, político e ideológico demarcado pelo avanço das vidências mercadológicas, próprias das sociedades contemporâneas complexas e informacionais demarcadas pelo avanço das relações de consumo sobre o Estado e sua conjuntura política e prática, cujas consequências estão para além do processo de desqualificação da escola enquanto saber social.

Ao examinar os discursos em torno do IDEB foi possível entender a complexa matriz de cálculo do IDEB, que é algo que lhe impõe um caráter de cientificidade, ao passo que destitui qualquer capacidade de compreensão por parte dos atores envolvidos que não possuem alguma experiência com o uso de algoritmos matemáticas para a ilustração de situações reais.

Os discursos em torno do indicador são controversos, dando um caráter de dualidade. Se de um lado o governo federal defende o IDEB com instrumento que mede e contribui para a melhoria da qualidade em educação, embora se admita os efeitos colaterais, não os reconhece como limitadores que desqualificam o IDEB. De outro, pesquisadores apontam que o IDEB visa trazer para a educação pública princípios do Mercado e alertam para o fato de estarmos embarcando nessas evidências mercadológicas, sem ao menos, oferecer alguma resistência criativa, conforme aponta algumas das sequências discursivas dos profissionais de educação que identificaram no IDEB um indicador real de qualidade em educação.

Na análise sobre o que representa o IDEB para o governo federal *versus* a prática educativa ficou evidente o caráter simbólico do indicador, que atua para o aumento dos problemas educativos, em vez de diminuir-los porque desqualifica a escola como o lugar de transmissão da cultura, fomentando a perda de identidade cultural e simbólica dos educadores

e educandos e, em longo prazo, a perda dos símbolos culturais que identificam o país como nação.

As sequências discursivas dos profissionais de educação entrevistados indicam que o IDEB possui um efeito simbólico no imaginário escolar porque não há um consenso sobre a real função do índice, embora os normativos o estabeleçam enquanto determinante de qualidade em educação. Contudo, tal confronto é próprio do sistema administrativo (aqui me refiro aos educadores), aonde há um choque de interesses entre as dimensões política e simbólica, já que não é possível que um índice de caráter meramente quantitativo seja efetivo para mapear a qualidade da educação, e como consequência disso há uma mudança de sentidos do papel da escola, que passa a representar mais arena do mercado.

De um lado há aqueles que apostam no IDEB como ferramenta para aferir a qualidade em educação, todavia, essa ação implica na institucionalização de uma noção de qualidade educacional vinculada a um viés estritamente instrumental porque tenciona a qualidade da educação enquanto produto de testes padronizados. Portanto, não há uma contribuição para a melhoria fática da educação básica enquanto processo de formação que atua para diminuir as distâncias sociais.

Para aqueles que opinam que o IDEB não possui um viés de indicador de qualidade educacional, o índice atua como elemento que contribui para aumentar os problemas da educação brasileira, haja vista as inúmeras e complexas demandas a qual a educação pública contemporânea é chamada a responder, influenciando apenas como mera ferramenta de regulação normativa, contudo, sem contribuir para melhorias reais.

Desse modo, as conclusões da pesquisa confirmaram as seguintes hipóteses:

1. Quanto mais se educa na insistência em manter o pleno controle do processo educativo, mais se acaba por encontrar o aumento do ‘problema educativo’.

Se a intencionalidade da política educacional é aumentar a qualidade da educação sob um viés de mercado, os resultados do PISA demonstram que tal ação é ineficiente. Pois, o Brasil segue ocupando os últimos lugares no *ranking* mundial do PISA. Em 2012, o país ocupou a 58^o posição.

As notas alcançadas pelo Brasil estão abaixo da média da OCDE e no mesmo patamar da Colômbia, da Tunísia e do Uruguai. Na América Latina, os estudantes brasileiros tiveram desempenho inferior aos colegas chilenos, costa-riquenhos e mexicanos, demonstrando que, á luz da teoria do capital humano, esses países possuem um melhor potencial de qualificação de

mão de obra. Portanto, representam uma melhor opção que o Brasil para a alocação do capital e seus processos.

Tal fato destitui a crença primordial de elevação da qualidade da educação para o desenvolvimento do país, na qual, está ancorado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo indicador é o IDEB. Isso demonstra que é necessário mais que um programa institucional de qualidade instrumental focado em controle para alavancar a competitividade Brasileira frente ao mercado internacional e que a imposição normativa daquilo que não é apenas contribui o aumento do problema educativo.

Dito de outro modo, a tentativa de manter o pleno controle do processo educacional acaba por complexificar os problemas da educação brasileira porque o IDEB não é um instrumento bem compreendido pelos profissionais de educação, conforme demonstrou as sequências discursivas dos profissionais de educação. Por isso, para alguns desses profissionais a qualidade na educação está em preparar os alunos para obterem boas notas nos testes padronizados, inclusive por conta das bonificações financeiras vinculadas ao alcance das metas do IDEB, mas tal ação possui muito mais afinidade com as evidências mercadológicas do que com a educação (enquanto saber social).

A qualidade da educação não está na repetição das técnicas educacionais, mas no inédito que se produz pela ausência de técnicas para a modelagem dos sujeitos, trata-se da produção de uma consciência verdadeira que promova a emancipação da pessoa enquanto ser social e político. Uma democracia efetiva só pode ser imaginada a partir de sujeitos emancipados, conforme postula Adorno (1995) porque a construção de uma sociedade emancipada precisa alinhar-se a produção de uma consciência verdadeira nos sujeitos, produzindo conscientização e racionalidade. Consciência essa que só é possível a partir do reconhecimento de que há condições de existência com as quais devemos lidar, a partir de uma visão materialista.

Por isso, o IDEB é uma importante ferramenta de aferir as metas do Programa de Metas e Compromisso Todos pela Educação, mas ele não mede a qualidade do ensino, apenas o potencial de cada unidade escolar, município, estado e Distrito Federal, frente à regulação da União, no que se refere à política educacional. Trata-se de uma ferramenta de controle da política educacional, que acaba por aumentar o problema da qualidade em educação no país porque confunde quantidade de recursos com qualidade em educação, fomentando a comprovação da hipótese seguinte.

2. Ao mecanizar a política de avaliação da qualidade na educação básica pelo IDEB, reduziu-se a noção de qualidade na escola pública à capacidade de preparação dos alunos para a realização de testes padronizados e limitação dos instrumentos que potencializam a transmissão da cultura.

A escola pública é o aparelho democrático de transmissão da cultura porque é um lugar de acesso universal, independente das variáveis sociais. Contudo, institucionalizar neste lugar uma ideia de qualidade voltada para um viés mercadológico de consumo, na qual, treinar os alunos para notas em testes padronizados é condição suficiente para receber bonificações distancia-se, cada vez mais, do processo de educar.

A educação é um processo único de construção da subjetividade no campo da cultura, com isso, a noção de qualidade em educação com viés estritamente vinculado aos testes padronizados promove uma mudança de sentidos na escola. Na qual, a escola perde os seus referenciais de qualidade enquanto processo e foca-se, cada vez mais, ao *status* de produto em um tenso jogo de arranjos federativos e políticos.

Se por um lado, o IDEB se revela como ferramenta competente, embora com efeitos colaterais, para regular a função redistributiva da União por indicar os avanços e os pontos de estrangulamentos da política pública por meio do Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação. De outro, o indicador promove uma desqualificação da escola e do processo de educar, limitando a relação escolar a uma relação de consumo e mascarando a realidade da escola pública, tornando-a palco da artificialidade própria do modo de ser contemporâneo.

Essa concepção de consumo, própria do mercado, vem avançando sobre o Estado, haja vista as complexas mudanças ocorridas em todo o mundo. De modo que o país tornou-se um lugar do mundo, sujeito a influências mercadológicas das diversas ordens inclusive dos órgãos multilaterais de fomento e suas teorias acerca do Desenvolvimento, que concebem a escola como um lugar para (e do) mercado.

A percepção sobre a necessidade de reconstrução do IDEB é uma forma de resistência em relação ao avanço do Mercado (com todo o seu poderio) sobre a educação pública por se considerar que a educação é um saber social pactuado no Contrato Social. Por isso, mesmo que o atual e complexo processo de mudanças contemporâneas imponha ao Estado lançar mão de parte de seu poder para deixar avançar os enunciados mercadológicos, é necessário impor resistência à transformação da educação em mais um produto do mercado.

Desse modo, repensar o IDEB significa admitir que ele, na condição de atual indicador de política educacional, sequer é compreendido em sua totalidade pelos educadores e gestores de educação pública, o que o torna sem um sentido reflexivo para os educadores. O impacto disso é que os alunos são treinados para tirarem boas notas e não faltarem à escola, contudo, as metas dos indicadores são superficiais e não alteram, de fato, a realidade educacional na unidade escolar. Portanto, não possui um efeito real, apenas simbólico.

Assim, torna-se imperativo refletir sobre a reconstrução do IDEB, não como indicador normativo de qualidade em educação, mas enquanto índice vinculado à complexa missão supletiva e redistributiva da União em favor dos estados e municípios, no que se refere à transferência de recursos e a gestão escolar, acrescentando as seguintes variáveis mínimas:

1. Formação profissional dos professores, sob a ótica de correlação entre as competências e habilidades vinculadas a formação profissional e ao comprometimento pessoal, ainda que nas adversidades, com a formação dos alunos. Os resultados dessa variável permitirão uma melhor alocação dos recursos para o treinamento e capacitação dos profissionais de ensino;
2. Instrumentos de transmissão da cultura, por meio de questionários, na qual se permita aos alunos identificar relações de afinidade com questões que reconhecem o país enquanto nação. A importância dessa variável se sobrepõe para além das matrizes locais, garantido o compartilhamento dos mesmos valores pelos pátrios;
3. A conscientização do lugar social de cada um. Trata-se da formação enquanto ser social dotado de consciência crítica e racionalidade, com noção de coletividade e responsabilidade.

Sabe-se que medir qualidade em educação é uma tarefa árdua, quiçá impossível, porque não há um conceito único e totalizante que responda com efetividade à questão da qualidade em educação. Contudo, com vistas a aperfeiçoar o controle da complexa missão supletiva e redistributiva da União em favor dos estados e municípios é necessário incorporar ao indicador do Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação princípios que estejam para além dos testes padronizados, mas que busquem retratar a realidade das escolas, revelando as necessidades das diversas ordens, tais como, aquelas pedagógicas e financeiras.

A melhoria da qualidade na educação envolve uma cadeia complexa de variáveis que o atual indicador de qualidade na educação (o IDEB) não esclarece o real fator de qualidade na educação, já que todas as suas variáveis estão ligadas diretamente aos alunos, mas produz consequências danosas ao instituir novos sentidos a escola, promovendo-a enquanto um lugar que reproduz os enunciados e evidências mercadológicas.

Por fim, a qualidade da educação deve ser vista numa perspectiva multilateral, porque são muitas as variáveis intervenientes nesse processo, como a condição socioeconômica e cultural dos estudantes e de suas famílias, a formação dos professores e gestores de educação e os salários pagos a esses profissionais. Portanto, para uma tarefa (im)possível de mapear a qualidade na educação é necessário abordar todos os critérios existentes no processo de educar, privilegiando uma perspectiva de educação como um processo de construção da subjetividade humana no campo da cultura e dos saberes sociais.

A escola precisa de sujeitos implicados com a transmissão da cultura e não de professores “técnicos” que treinam os alunos para os exames padronizados, pois elevar a qualidade na educação não implica em volume, mas em um processo único de construção da subjetividade no campo da cultura em uma perspectiva multidimensional, cujas consequências se refletirão nas diversas perspectivas do desenvolvimento, sobretudo, para o desenvolvimento humano e social do país.

Com isso, esse trabalho buscou abordar o tema do Desenvolvimento a partir da concepção de que este não deve ser vinculado, exclusivamente, ao crescimento econômico, uma vez que o próprio processo de industrialização, agravado pelo avanço tecnológico e informacional, trouxe consigo consequências sociais e ambientais, visivelmente demarcadas pela institucionalização de determinado modelo de economia, mas na perspectiva de que o Desenvolvimento precisar ser visto como produto da diminuição de distâncias sociais.

A partir desse cenário, buscou-se propor reflexões sobre o desenvolvimento em suas inúmeras facetas, especialmente tratando a educação de qualidade como elemento para promoção do desenvolvimento humano e social, promovendo a superação de privações e levando em consideração o papel do Estado e a atuação do mercado no campo da educação pública, utilizando-se como elemento de análise a compreensão das dimensões engendradas no IDEB.

As dimensões engendradas no IDEB revelam um caráter político e outro simbólico em torno do índice, com isso, é possível aprender que institucionalização do modelo econômico que privilegia os meios de produção capitalista implica em uma série de pressupostos discursivos, que fazem o uso da linguagem como estratégia de legitimação perante a sociedade e o Estado. Dito de outro modo, o Mercado avança pelo uso de um discurso que reveste de promessas de fraternidade e igualdade justamente para demarcar as diferenças, trata-se de uma promessa de igualdade que já nasce sob os pilares da desigualdade.

Propondo refletir esse tema a partir de outro paradigma, os efeitos dos discursos produzidos em torno do IDEB no campo da Linguagem e seus sentidos, sobretudo o processo

de apropriação pelo Estado de uma Linguagem que é própria do Mercado, é que nasceu a proposta de tese sobre “o IDEB e suas metáforas: uma análise do índice de desenvolvimento da educação básica no nível das representações simbólicas” onde se imbricam o político, a história e a ideologia, considerando que o Estado funciona como articulador simbólico e político das transformações sociais, especialmente no que tange a educação pública, local de acesso universal, independente das variáveis sociais.

Esse estudo será realizado na área de concentração em Linguagem e Sociedade no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Linguagem, que tem como base a análise da linguagem funcionando na sociedade e na história. Dessa perspectiva, a língua é considerada em sua autonomia relativa, uma vez que, para significar, ela se inscreve na história, em relação aos sujeitos e à situação, e não apenas como gramática.

Essa forma de pensar a linguagem, articulada às práticas sociais e históricas, é uma aposta fecunda para que, conhecendo a linguagem em seu modo de produzir sentidos, se possa melhor compreender as dimensões políticas e simbólicas, tomando como pressuposto para análise o IDEB (e a sua linguagem), cuja linguagem também é utilizada nas diversas políticas públicas, especialmente naquelas de cunho social.

Atualmente, a linguagem ocupa um lugar central na sociedade, pois é mediadora das relações do homem com seu entorno. Por seu caráter simbólico, é constitutiva e transformadora da realidade, daí a importância de conhecer os objetos e seu funcionamento a partir desse olhar. Com isso, a aposta final dessa dissertação inscreve-se num projeto de tese que busca compreender as representações simbólicas em torno do IDEB com o objetivo de compreender a linguagem que é apropriada para dizer sobre o indicador com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento do sistema político, enquanto indutor decisivo para melhorar a atuação nos diferentes campos do saber e das realizações sociais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Luiz F. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.
- Ação educativa; UNICEF; PNUD; INEP; MEC. **Indicadores da qualidade na educação**. 3.^a ed. São Paulo: Ação educativa, 2008.
- ADORNO, Theodor W. e HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Editor, 1985.
- _____. **Educação e Emancipação**. Tradução: Wolfgang Leo Maar, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- _____. **Teoria da Semicultura**. Educação & Sociedade, São Paulo, ano XVII, n. 56, p. 388-411, dez. 1996.
- ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson e FREITAS, Luiz Carlos de. **O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional**. Educ. Soc. [online]. 2013, vol.34, n.125, pp. 1153-1174. ISSN 0101-7330.
- ALVES, Cecília Pescatore; PIMENTA, C. A. M. ; SOUZA, Regis de Toledo ; SILVA, A. L. . **Educação e Mediação: apontamentos teóricos para o debate sobre políticas públicas**. In: Carlos Alberto Máximo Pimenta; Cecília Pescatore Alves. (Org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. 1ed.Campina Grande, PB: EDUEPB, 2010, v. 1, p. 137-158.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga and SOARES, José Francisco. **Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional**. Educ. Pesqui. [online]. 2013, vol.39, n.1, pp. 177-194. ISSN 1517-9702.
- ANDERSON, P. **Balço do neoliberalismo**. GENTILI, P.; SADER, E. (Org) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p.9-38.
- Andrews, Christina W. and Vries, Michiel S. **De Pobreza e municipalização da educação: análise dos resultados do IDEB (2005-2009)**. Cad. Pesqui., Dez 2012, vol.42, no.147, p.826-847. ISSN 0100-1574.
- ARAÚJO, Luiz. **Os Fios Condutores do PDE são antigos**. Jornal de políticas educacionais. n° 2. Setembro de 2007. Pp. 24–31. Disponível em http://www.jpe.ufpr.br/n2_3.pdf > Acesso em setembro de 2013.
- ARENDT, Hannah. **As Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- _____. **Eichmann em Jerusalém, Um relato sobre a banalidade do mal**. Hannah – Hannah Arendt; tradução José Rubens Siqueira. - São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- _____. **Entre o passado e o futuro**. Tradução Mauro W. Barbosa de Almeida. 7^a ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1999.

_____. **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas.** Tradução: José Gradel. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, Ed. 2008.

BANCO MUNDIAL. **El desarrollo en la pratica. Prioridades y estratégias para la educación.** Washington: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, 1996.

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

BOBBIO, Norberto. Sociedade civil e políticas públicas. In: **Dicionário de política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em agosto de 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei.** Brasília: MP, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações.** São Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259.

CAMPOS, Maria Malta et al. **A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental.** Educ. Pesqui. [online]. 2011, vol.37, n.1, pp. 15-33. ISSN 1517-9702.

CARROZZA, Guilherme. **Consumo, publicidade e língua.** Campinas, Editora RG. 2011.

CARVALHO, FC. **Revista Novos Estudos**, nº. 70, Novembro de 2004. Disponível em http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/104/20080627_bretton_woods.pdf. Acesso: março de 2014.

CURY Carlos Roberto Jamil. **A questão federativa e a educação escolar.** In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

DECRETO nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm > Acesso em agosto de 2013.

DELORS, Jacques et al.. **Educação um tesouro a descobrir.** Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 10. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC; UNESCO, 1996.

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

DOURADO, Luis Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A qualidade da educação: perspectivas e desafios.** Cad. Cedes, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

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

FLEURY, Sonia e Assis Mafort Ouverney. Política de Saúde: Uma política social. Giovanella, Lúgia (Org.) Políticas e sistema de saúde no brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade.** 8ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. **Pedagogia dos sonhos possíveis.** Ana Maria Araújo Freire (Org.)- São Paulo: Editora UNESP, 2001.

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

FREITAS, Luiz Carlos de. **Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino.** Educação & Sociedade, Campinas, vol. 28, nº. 100, p. 965-987, out.2007.

_____. **Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo?.** Texto apresentado no III Seminário de Educação Brasileira promovido pelo CEDES no Simpósio PNE: DIRETRIZES PARA AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, fevereiro de 2011.

FURTADO, Marcelo Gasque. **Padrão de qualidade do ensino.** In: RANIERI, Nina. (Coord.). Direito à educação. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. p. 167-182.

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

HEIDEMANN, Francisco G. **Políticas públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Francisco G. Heidemann e Jose Francisco Salm (Org). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. Edição, 2010.

INEP/MEC. **O que é o SAEB.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/saeb>>. Acesso em: 02 de fev. 2014.

MARRACH, S. A. **Neoliberalismo e Educação.** In: GUIRALDELLI JUNIOR, P. (Org.). Infância, Educação e Neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1996. p. 42-56.

MARX, Karl und ENGELS, Friedrich. **Manifest der Kommunistischen, Parte i.** Ausgewählte Schriften in zwei Bänden. Band I, Berlin: Dietz Verlag, 1979.

MESQUITA, Silvana. **Os resultados do Ideb no cotidiano escolar.** Ensaio: aval.pol.públ.Educ. [online]. 2012, vol.20, n.76, pp. 587-606. ISSN 0104-4036.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política. Ideias para Reforma Democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Vanessa. **Interações entre federalismo e políticas sociais.** Rev. de sociologia política. Novembro de 2006. Num. 18, p. 219 a 222. CP 143j.

ORLANDI, Eni P. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos.** Campinas, SP: Pontes, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Por dentro da escola pública.** 3ª. Ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PIMENTA, CAM., and ALVES, CP., orgs. **Políticas públicas & desenvolvimento regional** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2010. 211 p. ISBN 978-85-7879-016-5. Disponível em SciELO Books<<http://books.scielo.org>> Acesso em junho de 2014.

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

RODRIGUES, Rogério. **Para além de qualquer princípio educativo: a educação escolar como processo de construção do saber.** Rev. Conjectura de Filosofia da Educação, Caxias do Sul, v.18, n.3, p. 89-106, set./dez.2013.

ROUSSEAU. Jean Jacques. **Emílio ou da educação**. Trad. Sérgio Milliet. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1995.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo : Companhia das Letras, 2010.

SOARES, José Francisco and XAVIER, Flávia Pereira. **Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb**. Educ. Soc. [online]. 2013, vol.34, n.124, pp. 903-923. ISSN 0101-7330.

SILVA, Maria Abadia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP. Autores associados: São Paulo, Fapesp, 2002.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988**. Rev. de sociologia política. Junho de 2005. Num. 24, p. 105-121. CP 143f.

VIEIRA. Evaldo. **O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 56, p. 9-23, mar. 1998.

Voss, Dulce Mari Silva and Garcia, Maria Manuela Alves. **O discurso da qualidade da educação e o governo da conduta docente**. Educ. Real., Jun 2014, vol.39, no.2, p.391-412. ISSN 2175-6236.

ANEXO A

1. Qual é a sua função? () Sec. Mun. de educação; () Sup. de Ensino; () Diretor
() Professor; () outro: _____.
2. Como o IDEB alterou em sua rotina na unidade escolar?

3. O IDEB contribui para a melhoria da qualidade na educação? () Sim () Não
Como?

4. O que significa a ordem numérica do IDEB para você como gestor/professor?

5. Você observa melhoria/qualidade na educação diretamente relacionada com o aumento do indicador numérico do IDEB? () Sim () Não
6. Você entende a metodologia de cálculo do IDEB? () Sim () Não
7. Você entende o uso do IDEB como ferramenta no contexto geral da política nacional de educação? () Sim () Não
8. Você acha que as notas do IDEB, de fato, indicam a realidade educacional? () Sim () Não
9. Você opina que as bonificações, com base nas notas do IDEB, é um incentivo para melhoria da qualidade na educação? () Sim () Não
10. Em sua opinião, o IDEB indica quantidade (volume) ou qualidade na educação?
() quantidade () qualidade.
11. Avaliando o índice: de 0 a 10 qual nota você atribui ao IDEB?
12. Se desejar, utilize o verso para opinar mais sobre o IDEB e seus contornos na educação brasileira e, sobretudo, os impactos desse índice em sua rotina escolar (Relato de Experiência).

ANEXO B

Pergunta	O que significa a ordem numérica do IDEB para você como gestor/professor?	O IDEB contribui para a melhoria da qualidade na educação? Sim ou não e como.	Como o IDEB alterou a sua rotina na unidade escolar?
Diretor 1	Para mim, quantidade ou ordem numérica não expressa à verdadeira realidade da escola, é apenas para favorecer o governo.	Não. Percebi um aumento muito grande de alunos que sabem ler e já estão no ensino médio 'muita quantidade e pouca qualidade'.	Eu não percebi melhora alguma na aprendizagem dos alunos. Acho que só aumentou o número de alunos sem qualificação e imaturos no ensino fundamental.
Especialista em educação 1.	Sem resposta.	Não, pois é uma maneira de classificar as escolas, camuflar o aprendizado e punir as escolas. Os professores treinam os alunos para as provas.	Os professores dos anos finais do ensino fundamental estão extremamente preocupados com os números e nem tanto com a aprendizagem.
Especialista em educação 2.	Significa trabalhar mais para o desempenho dos alunos nas avaliações externas, garantindo uma educação com qualidade.	Sim. Através de índices a escola pode fazer um repensar para a melhoria de seus resultados.	Tenho procurando melhorar a minha prática diária.
Especialista em educação 3.	Significa um dos parâmetros para discutir com os professores como está o trabalho da escola.	O IDEB 'incomodou' de certa forma a escola. Tirou a escola da zona de conforto. Mas necessariamente não quer dizer que a qualidade melhorou.	De certa forma, o IDEB dá uma ideia de como estão os nossos alunos com relação aos demais. Ajuda a nortear o que é necessário trabalhar e/ou melhorar.
Especialista em educação 4.	Não respondeu.	Sim. Nos motivando em nossa prática pedagógica.	O IDEB nos motiva a melhorar.
Professor 1	É algo que não pode ser visto sozinho. Existem outras variáveis que devem ser levadas em consideração.	Sim. Embora tenha contribuído, ainda existe muito para fazer. A busca pela melhor nota torna o processo competitivo	Através da busca pela excelência, professores e alunos 'tentam' se unir e buscar alternativas para otimizar o aprendizado e se superar a cada ano

Professor 2	Como professora há dois anos na escola, vendo sua realidade, o número está longe da realidade.	Não. Falta organização e foco no que realmente estão falhos no ensino.	Infelizmente em regiões no interior, o IDEB não se destaca, a realidade atual prevalece.
Professor 3	Um número que não revela um resultado real, e sim idealizado pelo sistema.	Não respondeu.	Hoje cobra-se do professor resultados voltados para o número, esquece-se a realidade, em prol da quantidade.
Professor 4	Significa somente número para quem não se importa realmente com o desenvolvimento do ser humano.	Sim, porque de repente pode ser um eixo motivador para os professores conteudistas; não porque baseia-se numa avaliação numa avaliação pontual.	Maior atenção ao processo educacional; implementação da pedagogia de projetos; e capacitação dos professores dentro da escola.
Professor 5	Que indica apenas a quantidade, pois a avaliação do IDEB é fora da realidade de nossas escolas públicas.	Não respondeu.	Não alterou em nada, continuo ensinando com qualidade.
Professor 6	Normalizador.	Sim, quando direciona recursos para escolas e regiões carentes. Não, quando é índice frio, mero <i>ranking</i> .	Não alterou.
Supervisor de ensino 1.	Um indicador que identifica onde é necessário intervir.	Sim. Reflexão e mudança na prática educativa.	O processo de educação, práticas educativas inovadoras para alavancar a qualidade do ensino.
Supervisor de ensino 2.	É um indicador dos conhecimentos adquiridos pelos nossos alunos.	Sim, em ações que visem manter e melhorar o nosso índice.	O índice é um meio regulamentador para ações para os dois anos futuros.
Supervisor de ensino 3.	Para o governo, significa o trabalho da escola e para a escola uma reflexão para dar continuidade.	Sim e não. O IDEB contribui para uma reflexão das ações da escola, mas vendo o resultado não como real. É muito relativo.	Não mudou nada, continuamos trabalhando, pensando na qualidade e não em notas para o governo.
Supervisor de ensino 4.	Trabalhar para melhorar os resultados.	Sim, para um diagnóstico do que precisa ser melhorado.	Para analisar o resultado e melhorar a qualidade da educação.

Supervisor de ensino 5.	Uma lástima! Nota péssima.	Sim, força os professores a trabalharem melhor.	Aumentou o meu trabalho.
-------------------------	----------------------------	---	--------------------------

ANEXO C

Ministério da Educação
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ
 Criada pela Lei nº 10.435, de 24 de abril de 2002

ANEXO I

FOLHA DE JULGAMENTO DA BANCA EXAMINADORA
 Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade

Título da Dissertação: **“Desenvolvimento, Educação e Qualidade: Para uma Interpretação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)”**

Autor: **Márcia da Conceição Pereira Alves**

JULGAMENTO

Examinadores	Conceito		Rubrica
	A = Aprovado - R = Reprovado - I = Insuficiente		
1º	A		
2º	A		
3º	A		

Observações:

- (1) O Trabalho será considerado Aprovado se todos os Examinadores atribuírem conceito A.
- (2) O Trabalho será considerado Reprovado se forem atribuídos pelos menos 2 conceitos R.
- (3) O Trabalho será considerado Insuficiente (I) se for atribuído pelo menos um conceito R. Neste caso o candidato deverá apresentar novo trabalho. A banca deve definir como avaliar a nova versão da Dissertação.

Este documento terá a validade de 60 (sessenta) dias a contar da data da defesa da Dissertação.

Resultado Final: Conceito: A, ou seja, Aprovado

Observações: _____

Itajubá, 29 de Outubro de 2014.

Prof. Dr. Newton Guilherme Vale Carrozza
 1º Examinador - UNIVAS

Prof. Dr. Carlos Alberto Máximo Pimenta
 2º Examinador - UNIFEI

Prof. Dr. Rogério Rodrigues
 2º Examinador - UNIFEI