

O IDEB COMO POLÍTICA DE REGULAÇÃO DO ESTADO: ENTRE A LEGITIMAÇÃO DA QUALIDADE E A INTERVENÇÃO OPERACIONAL DA GESTÃO ESCOLAR.

Andréia Melanda Chirinéa

Doutoranda Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho, UNESP campus de Marília, SP, Brasil, Professora da rede pública municipal de Bauru-SP e da Universidade Sagrado Coração
E-mail: andreia.melanda@gmail.com

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo discutir o IDEB enquanto mecanismo regulador das propostas neoliberais de Estado moderno e como proposito de políticas para a educação brasileira. Para tanto procurou-se investigar as formas de intervenção adotadas por uma secretaria municipal de educação que se consubstanciaram a partir da divulgação dos resultados do IDEB, no sentido de desvendar como estes resultados subsidiam a formulação e a implementação de políticas educacionais. A hipótese da pesquisa considera o IDEB como proposito de política pública para a educação, sendo ele o mecanismo que impulsiona as ações políticas que são efetivadas nas dezesseis escolas municipais de nível fundamental pesquisadas. Ao tratar da gestão da educação pública municipal, sob o referencial da qualidade subjacente ao IDEB, este trabalho enseja compreender os reflexos da avaliação externa, e do IDEB sobre a gestão educacional, bem como as medidas de intervenção decorrentes da divulgação das notas obtidas pelo sistema de ensino, do ponto de vista da adequar os processos de gestão no referencial da eficácia, eficiência e produtividade escolar.

Palavras Chave: Gestão educacional. Avaliação externa. Políticas educacionais.

Introdução

As políticas de gestão baseadas em resultados implicam necessariamente em aspectos como descentralização e autonomia das escolas, e na avaliação da qualidade baseada no controle dos resultados, via avaliação externa. No Brasil, a avaliação externa é representada por testes padronizados que permitem, segundo Fernandes (2005)

detectar baixos resultados em escolas e sistemas de ensino, assim como corrigi-los e monitorar a evolução dos alunos, ou seja, as taxas de aprovação, reprova e evasão.

Diante de tais desafios, cabe a gestão acompanhar e monitorar suas unidades escolares. Cabe, pois à gestão educacional planejar, organizar e controlar os mecanismos indispensáveis para a eficiência e eficácia escolar, contribuindo para uma melhor qualidade, ainda que esta seja demonstrada somente através da avaliação externa. Empreende-se para tanto, um conjunto de políticas para cumprir ou alcançar os resultados almejados, ao mesmo tempo em que a própria gestão pública educacional, nesta pesquisa representada pela Secretaria Municipal de Educação de Bauru, repassa para a escola a responsabilidade pelos resultados, numa dinâmica chamada de *accountability*, ou seja, a responsabilização e a prestação de contas por parte de todos os envolvidos no processo educativo.

Desta forma, a gestão educacional acaba por adotar um modelo gerencialista como forma de planejamento de ações e soluções de problemas visando alcançar as metas propostas.

A responsabilização da escola pela qualidade da educação caracteriza o novo modelo de gestão, na medida em que expõe à sociedade os resultados alcançados, assim como mobiliza ações para suprir deficiências e melhorar a qualidade de ensino.

Esta nova estrutura organizacional da gestão educacional se deu principalmente a partir da década de 1990, depois da reforma do Estado e da implantação de medidas regulatórias com o propósito de reduzir o tamanho do Estado, assim como favorecer a abertura da economia ao mercado internacional.

Neste sentido o Estado deixa, portanto, de ser o provedor direto de serviços como saúde, educação e segurança social e passa a ser o regulador dos mesmos serviços, já na perspectiva de transferência dos serviços e da publicização.¹

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

¹ Entende-se por publicização a transferência direta dos serviços, antes executados somente pelo Estado, para instâncias públicas não estatais. Nesse contexto, cabe exemplificar a municipalização do ensino nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

culminou também para a criação de mecanismos de controle, estabelecendo-se, para tanto, um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade.

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

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

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

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

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

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

originários da economia de mercado e internalizados pelos sistemas escolares, são os grandes fatores considerados qualitativos.

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

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

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

Esses fatores são os grandes norteadores da gestão escolar, e se constituem como uma exigência para manutenção do mercado, uma vez que a qualidade da educação serve aos resultados obtidos com a reestruturação produtiva, o que, em larga medida, exige a formação de cidadãos conscientes e aptos a enfrentar as exigências da sociedade moderna.

No Estado de São Paulo essas políticas consolidaram-se nos currículos escolares, na progressão continuada e nas avaliações externas como forma de gerar competências e medir qualidade nos processos educativos. É interessante destacar que a implantação dessas políticas gera um clima de competição entre as escolas e entre os profissionais

da educação, na medida em que se vincula à nota obtida na avaliação externa com uma complementação salarial do professor e dos profissionais da escola, o chamado bônus.

O modelo adotado pela gestão educacional, baseado no gerencialismo e nos critérios de competitividade e produtividade pautados na avaliação externa, encontra na escola seus principais responsáveis, é o que se chama de *accountability*.

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

Segundo Oliveira (2005), sob esse aspecto, é possível afirmar que as avaliações externas, realizadas via testes padronizados, ganharam um papel significativo nas sociedades contemporâneas, cabendo-lhes, pois, a responsabilidade de validar e legitimar iniciativas educacionais.

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

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

Afonso (2005), ao trabalhar a centralidade política e social da avaliação externa nas últimas décadas, bem como a ampliação da sua legitimação, o faz sob o ponto de vista sociológico, uma vez que as avaliações e suas modalidades, não podem ser vistas desconectadas do contexto das mudanças econômicas e políticas mais amplas. Portanto,

a educação é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política de uma sociedade.

Isso porque é preciso desvelar as relações existentes entre a avaliação² e as mudanças sociais, tendo como pressuposto que a avaliação passou a ser a grande propositora de políticas públicas educacionais nas últimas décadas.

As avaliações externas representam a legitimação e a chancela da qualidade educacional, na tentativa dos governos em melhorar a economia pelo fortalecimento dos laços de escolarização, trabalho e produtividade.

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

Afonso (2005) esclarece que emerge dessa relação o conceito de quase-mercado³ educacional, referenciando práticas de mercado adotadas na educação, como competitividade, controle, eficiência e eficácia, na busca constante pela qualidade da educação e o pleno desenvolvimento da nação. A esse respeito, Afonso esclarece que:

É, aliás, esta combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no *domínio público* que, na nossa perspectiva, explica que os governos da *nova direita* tenham aumentado consideravelmente o controlo sobre as escolas (nomeadamente pela introdução de currículos e exames nacionais) e, simultaneamente, tenham promovido a criação de mecanismos como a publicitação dos resultados escolares, abrindo espaço para a realização de *pressões competitivas* no sistema educativo. (2005, p. 116).⁴

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

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

² Cabe ressaltar as relações de poder e disciplina que a avaliação pedagógica realizada pelo professor em sala de aula impõem, assim como pressão e controle da avaliação externa nas escolas e sistemas de ensino.

³ É quase-mercado, porque se distingue do mercado de livre concorrência. LE GRAND, Julian. Quasi-markets and social policy. **Economic Journal**, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, 1991.

⁴ Grifos do autor.

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

Diante destas premissas surgiu o interesse em investigar como a gestão educacional, representada pela Secretaria Municipal de Educação da cidade de Bauru/SP, se apropria dos resultados das notas obtidas na avaliação externa (SAEB, SARESP, Prova Brasil e consequentemente o IDEB) para planejar, organizar, controlar e conduzir ações com vistas à melhoria da qualidade de ensino e de um melhor posicionamento no *ranking* do IDEB.

Outra questão pertinente que esta pesquisa procura desvelar é o papel que as avaliações externas ganharam no cenário educacional brasileiro, uma vez que elas acabam sendo as grandes propositoras das políticas públicas educacionais, tendo se transformado num forte mecanismo de controle do Estado e da própria gestão escolar, na busca pela qualidade.

Analizando a questão.

O projeto de pesquisa em andamento no Programa de pós graduação em Educação, na área de Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimento Sociais, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Marília, pretende investigar de que forma a gestão educacional se apropria dos resultados obtidos por meio das avaliações externas (SAEB, SARESP, Prova Brasil) e dos dados compilados pelo IDEB para conduzir seus processos de gestão nas escolas de nível fundamental buscando implementar programas e processos que validem ou qualifiquem suas unidades escolares do ponto de vista da eficiência eficácia e produtividade.

Enquanto mecanismo de regulação do Estado, o IDEB se constitui no principal propositor de políticas educacionais, uma vez que determina e institui metas a serem cumpridas pelos sistemas de ensino. Desta feita, cabe a gestão a intervenção operacional, ou seja, a mobilização de ações para alcançar as metas estabelecidas.

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

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

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

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

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

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

A tese desenvolvida caracteriza-se como uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa, no intuito de entender a natureza de um fenômeno social, embora sejam considerados dados quantitativos na análise dos resultados para melhor compreensão do problema apresentado, e objetivando garantir maior precisão dos resultados, assim como maior margem de segurança quanto às inferências.

Cabe destacar que para Richardson (2008) o uso de métodos quantitativos em pesquisas descritivas são utilizados quando o pesquisador procura desvelar relações entre variáveis assim como relações entre causa e efeito.

Para realização desta tese optou-se por trabalhar com a abordagem dialética de pesquisa, por entender que a construção teórica do trabalho apresentado está vinculada à prática social e à contextualização do problema de pesquisa, assim como compreender a causa e o efeito (impacto) das notas do IDEB sobre as ações e políticas implantadas.

Neste ponto cabe destacar que a dialética contribui na construção do trabalho na medida em que propicia a investigação de um conjunto de processos ou mudanças ocorridas na política educacional brasileira, após a implementação do IDEB.

Ao justificar a escolha do referencial teórico metodológico, ressalta-se que para a dialética, ao contrário da metafísica, as coisas não estão prontas, acabadas ou isoladas. Para a dialética, as coisas estão em constante mudança e interdependência, ou seja, os sujeitos e objetos, ou a natureza e a sociedade se relacionam mutuamente e são organicamente ligados entre si, a ponto de dependerem uns dos outros. (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Na área de ciências humanas, dificilmente um objeto de pesquisa pode ser investigado e analisado de forma isolada. É preciso que se considere o contexto que cerca o objeto investigado, de modo a entender todo um conjunto complexo de processos que envolvem a interdependência. (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Primeiras Conclusões

Por se tratar de uma pesquisa em andamento os resultados ainda são parciais, e estão sendo desvelados na medida em que o estudo se realiza, na busca de compreender melhor os reflexos da avaliação externa sobre a gestão educacional, bem como as medidas de intervenção decorrentes da divulgação das notas do IDEB.

As primeiras impressões apontam a avaliação externa e o IDEB como propositores de políticas educacionais nos sistemas de ensino e nas escolas de ensino fundamental de Bauru. Neste sentido, as políticas implantadas tem como ponto de partida a nota do índice.

O grande entrave da questão avaliação externa e qualidade de ensino está no uso social que se faz dos resultados, isso porque mais do que demonstrar resultados, os instrumentos de avaliação externa estão se constituindo cada vez mais no Brasil, em ferramentas da gestão da educação, mobilizando ações concretas para buscar efetivamente qualidade nos processos educativos.

A avaliação externa é importante, na medida em que informa escolas e sistema de ensino para tomada de decisões, no entanto, é preciso repensar seu escopo e aliá-la a uma autoavaliação institucional e ao diagnóstico das fragilidades com a perspectiva de articulação entre as esferas macro, meso e micro do processo de avaliação e o replanejamento de políticas e ações que efetivamente garantam o direito à educação de qualidade.

Para além da divulgação dos dados, da responsabilização e da criação de um *ethos* competitivo entre as escolas, a avaliação externa precisa integrar medidas de operacionalização, ou seja, ações políticas de intervenção no funcionamento das escolas, e na gestão do sistema, dando desta forma sentido mais amplo e menos reducionista, lançando um olhar integrador de todas as dinâmicas que fazem parte da qualidade, mas que são muitas vezes desconsiderados pelos instrumentos de avaliação.

Referências:

AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas educativas e avaliação educacional**: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Portugal: IEP/CEEP/Universidade do Minho, 1998.

AZEVEDO, José Clovis de. Educação pública: o desafio da qualidade. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 21, n. 60, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n60/a02v2160.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2012.

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

BOGDAN, R. E BIKLEN, S. **Investigações Qualitativas em Educação**. Uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora. Coleção Ciências da Educação. 1994.

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

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

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

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

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

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, Guiomar Namo. **Cidadania e Competitividade**. Desafios educacionais para o terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008

SOUZA, Sandra Maria Zábia Lian de. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão**

democrática da educação: desafios contemporâneos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 264-283.

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