

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, EXTENSÃO E PÓS-GRADUAÇÃO
CÂMPUS DE FREDERICO WESTPHALEN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

JANAÍNE SOUZA GAZZOLA

**INTERFERÊNCIAS DO IDEB NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EDUCACIONAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE DA
CONSTRUÇÃO DA EQUIDADE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES
EDUCACIONAIS ENQUANTO PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA SOCIAL**

FREDERICO WESTPHALEN - RS

2017

JANAÍNE SOUZA GAZZOLA

**INTERFERÊNCIAS DO IDEB NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EDUCACIONAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE DA
CONSTRUÇÃO DA EQUIDADE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES
EDUCACIONAIS ENQUANTO PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA SOCIAL**

**Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre, pelo
Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em
Educação da Universidade Regional
Integrada do Alto Uruguai e das Missões –
Câmpus de Frederico Westphalen.**

**Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Edite Maria
Sudbrack**

FREDERICO WESTPHALEN - RS

2017

JANAÍNE SOUZA GAZZOLA

**INTERFERÊNCIAS DO IDEB NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EDUCACIONAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE DA
CONSTRUÇÃO DA EQUIDADE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES
EDUCACIONAIS ENQUANTO PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA SOCIAL**

**Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre, pelo
Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em
Educação da Universidade Regional
Integrada do Alto Uruguai e das Missões –
Câmpus de Frederico Westphalen.**

Frederico Westphalen, 1º de agosto de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Edite Maria Sudbrack (Orientadora)

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Brasil

Prof.^a Dr.^a Silvia Regina Canan

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - Brasil

Prof. Dr. Alexandre Ventura

Universidade de Aveiro – Portugal

Dedico este trabalho à minha irmã, à minha mãe e ao meu pai que acompanham minha trajetória dia a dia.

AGRADECIMENTOS

“A gratidão é a memória do coração”, já dizia Antístenes. Parece simples, mas não é; é sempre difícil agradecer, pois é necessário parar e olhar para toda a caminhada...

Agradeço, primeiramente, a Deus, refúgio de todas as horas, que está sempre ao meu lado, iluminando meus passos e proporcionando-me inúmeras realizações. Ele é o responsável por tudo o que conquisto, ano a ano. Obrigada, meu Deus, mais uma vez!

Agradeço aos meus pais, Beatriz e Valmir, por serem apoio e luz na caminhada, por não deixarem meu sonho se apagar e, principalmente, por lutarem dia a dia comigo, sempre fortalecendo meu caminho. Amo vocês!

Agradeço à minha irmã, Jaíne, minha confidente, minha melhor amiga, minha luz e crença num mundo melhor! Obrigada por me acompanhar desde o início e até sempre! Amo você!

Agradeço aos meus avós, Doraci e Hélio, por ter o privilégio de tê-los, ainda jovens, comigo! Obrigada pelas orações, pelos pensamentos positivos e conselhos sábios. Amo vocês!

Agradeço ao meu namorado, Marcos André Capoane, por seu amor, incentivo e compreensão. Amo você!

Agradeço à professora doutora Edite Maria Sudbrack, orientadora de toda minha vida acadêmica, agradeço por meu ingresso na pesquisa, por sempre acreditar em mim, por sua valiosa ajuda e persistência na concretização deste e de tantos outros projetos. Obrigada por me encorajar na luta pela educação, sempre levarei comigo seus sábios ensinamentos!

Agradeço a todos os professores do Curso de Mestrado em Educação, pela partilha de seus conhecimentos e experiências, especialmente, à professora Cláudia Battestin, por abrir meus olhos ao mundo e por ser muito mais do que uma professora, tornando-se amiga e exemplo de pessoa e profissional!

Agradeço aos professores da banca que, com seu olhar atento e cuidadoso, contribuíram para a qualificação do trabalho.

Agradeço a oportunidade de conhecer pessoas que fizeram parte desta trajetória, minhas colegas e meu colega de Mestrado. Com certeza, alguns permanecerão por mais tempo.

Agradeço às minhas amigas, Taís Andréa Busatto e Vanessa Taís Eloy, pelo companheirismo, incentivo, carinho e pela amizade.

A todos(as), meu muito obrigada!

Elogio da Dialética

*A injustiça avança hoje a passo firme
Os tiranos fazem planos para dez mil anos
O poder apregoa: as coisas continuarão a ser como são
Nenhuma voz além da dos que mandam
E em todos os mercados proclama a exploração;
isto é apenas o meu começo*

*Mas entre os oprimidos muitos há que agora dizem
Aquilo que nós queremos nunca mais o alcançaremos*

*Quem ainda está vivo não diga: nunca
O que é seguro não é seguro
As coisas não continuarão a ser como são
Depois de falarem os dominantes
Falarão os dominados
Quem, pois, ousa dizer: nunca
De quem depende que a opressão prossiga? De nós
De quem depende que ela acabe? Também de nós
O que é esmagado que se levante!
O que está perdido, lute!
O que sabe ao que se chegou, que há aí que o retenha
E nunca será: ainda hoje
Porque os vencidos de hoje são os vencedores de amanhã
(Bertold Brecht)*

RESUMO

O presente trabalho objetiva compreender as interferências do Ideb na formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental e como tais políticas atentam à construção da equidade e à redução das desigualdades educacionais enquanto justiça social. O que nos impulsionou à pesquisa é a ideia de que a avaliação em larga escala é um movimento eivado de contradições, contrassensos e dissensos, que precisa muito ser considerado no contexto em que vivemos. O Ideb, por sua vez, remete-nos à ideia de que o desafio atual da Educação Básica não se situa mais em termos de acesso e permanência na escola e sim na oferta de um ensino que atenda a padrões mínimos de qualidade e de equidade para todos e para cada um. Por isso, pensar o conceito de equidade enquanto construção requer atentar ao desafio da redução das desigualdades educacionais rumo ao alcance da justiça social, afinal, um sistema de educação que seja, de fato, equitativo precisa afastar-se de toda desigualdade educacional, seja ela de acesso, de tratamento e/ou de conhecimento, no sentido de que todos tenham as mesmas oportunidades desde que respeitadas as suas individualidades. Para alcançar os objetivos propostos pelo estudo, elegemos a abordagem metodológica histórico-crítica e o método do materialismo histórico e desenhamos a pesquisa por meio de dois estudos principais: o bibliográfico e o documental. Como procedimento de análise, utilizamos a análise de conteúdo, buscando compreender as mensagens das comunicações estabelecidas pelos discursos explícitos e implícitos nos documentos que regem a formulação do Ideb e das políticas públicas educacionais, especialmente o Programa Novo Mais Educação, implementadas após adesão ao indicador. O objetivo geral da pesquisa orientou-se por três objetivos específicos, os quais direcionaram a elaboração dos capítulos teóricos da Dissertação de Mestrado. O primeiro capítulo teve por objetivo específico identificar o contexto em que surgiram as políticas de avaliação em larga escala no Brasil, mais especificamente, o Ideb. O segundo visou refletir acerca da conceituação da equidade, das desigualdades educacionais e da justiça social, a fim de compreender a contribuição destes conceitos para a formulação do Ideb. O terceiro capítulo objetivou compreender como as políticas educacionais para o Ensino Fundamental, formuladas após adesão ao Ideb, atendem ao princípio de construção da equidade e de redução das desigualdades educacionais enquanto prenúncio de justiça social. Em suma, a realização desta pesquisa possibilitou a compreensão das principais interferências do Ideb na formulação de políticas educacionais, e permitiu uma reflexão mais aprofundada dos conceitos de equidade, desigualdade educacional e justiça social, no sentido de transpô-los à área da educação e da avaliação em larga escala, a partir da análise de conteúdo. Por fim, esperamos, com esta Dissertação, anunciar e/ou denunciar contribuições e reflexões à temática em estudo que possam servir como impulso para novas pesquisas.

Palavras-chave: Ideb. Equidade. Desigualdade Educacional. Justiça social. Políticas Públicas Educacionais.

ABSTRACT

The present work aims to understand the interference of Ideb in the formulation of educational public policies for Elementary School and how these policies aim at the construction of equity and the reduction of educational inequalities as social justice. What has driven us to the research is the idea that large-scale evaluation is an agitated movement of contradictions and dissent, which needs to be considered in the context in which we live. Ideb, in turn, refers us to the idea that the current challenge of Basic Education is no longer in terms of access and permanence in school, but rather in the provision of education that meets minimum standards of quality and equity for all and for each one. Therefore, thinking about the concept of equity as a construction requires addressing the challenge of reducing educational inequalities towards social justice, after all, a system of education that is, in fact, equitable needs to move away from any educational inequality, be it access, treatment and/or knowledge, in the sense that everyone has the same opportunities as long as they respect their individualities. To reach the objectives proposed by the study, we chose the historical-critical methodological approach and the method of historical materialism and designed the research through two main studies: bibliographical and documentary. As an analysis procedure, we used content analysis, seeking to understand the messages of communications established by the explicit and implicit discourses in the documents that govern the formulation of Ideb and public educational policies, especially the New More Education Program, implemented after adherence to the indicator. The general objective of the research was guided by three specific objectives, which directed the elaboration of the theoretical chapters of the Master Dissertation. The first chapter had the specific objective of identify the context in which large-scale evaluation policies appeared in Brazil, specifically Ideb. The second objective was to reflect on the conceptualization of equity, educational inequalities and social justice, in order to understand the contribution of these concepts to the formulation of Ideb. The third chapter aimed to understand how the educational policies for Elementary Education formulated after adherence to the Ideb, comply with the principle of construction of equity and reduction of educational inequalities as a harbinger of social justice. In summary, the realization of this research made it possible to understand Ideb's main interferences in the formulation of educational policies, and allowed a more in-depth reflection on the concepts of equity, educational inequality and social justice, in order to transpose them into the area of education and large-scale evaluation, based on content analysis. Finally, we hope, with this Dissertation, to announce and/or denounce contributions and reflections to the subject under study that may serve as a stimulus for new searches.

Keywords: Ideb. Equity. Educational inequalities. Social justice. Educational public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Objetivos geral e específicos da pesquisa.....	12
Figura 2 - Matrículas na Educação Básica 2015	70
Figura 3 - Estabelecimentos de ensino na Educação Básica 2015	71
Figura 4 - Docentes da Educação Básica 2015.....	71
Quadro 1 - Diferentes abordagens do conceito de equidade	48
Quadro 2 - Noção de justiça quanto ao modelo de Estado.....	63
Quadro 3 - Organização da escola nos vários mundos.....	64
Quadro 4 - Análise de conteúdo da 1ª unidade de categorias “Ideb e avaliação”	80
Quadro 5 - Análise de conteúdo da 2ª unidade de categorias “Equidade, desigualdade educacional e justiça social”	93

SUMÁRIO

DELINEAMENTOS INICIAIS	10
2 O IDEB NO BRASIL: CONTEXTO, INFLUÊNCIAS, DETERMINANTES	23
2.1 Marca(s) da globalização na avaliação em larga escala	23
2.2 Organismos internacionais e políticas públicas educacionais: uma relação de influências.....	27
2.3 Avaliação em larga escala no Brasil: determinantes históricos	35
2.4 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: breve contexto	40
3 EQUIDADE, DESIGUALDADE(S) EDUCACIONAL(IS) E JUSTIÇA SOCIAL: O QUE O IDEB (NÃO) CONTA?.....	44
3.1 Equidade: entendendo sua gênese.....	44
3.2 Desigualdades educacionais: qual(is) sua(s) face(s)?.....	49
3.3 A construção da equidade e a redução das desigualdades educacionais para o alcance da justiça social: o que o Ideb (não) conta?	59
4 O IDEB E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: OS DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DA EQUIDADE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS COMO JUSTIÇA SOCIAL.	67
4.1 A formulação de políticas públicas educacionais no Brasil pós-IDEB: mapeando o Ensino Fundamental	70
4.1.1 Programa Mais Educação: política de permanência escolar?	72
4.1.2 Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: política de melhora do fluxo escolar?	75
4.1.3 Programa Novo Mais Educação: política de sucesso escolar e redução das desigualdades?	77
4.2 A(s) voz(es) dos documentos: o Ideb e a avaliação	79
4.3 A(s) voz(es) dos documentos: o lugar da equidade e da desigualdade educacional enquanto justiça social	92
DELINEAMENTOS FINAIS	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120

DELINEAMENTOS INICIAIS

Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo. E examinai, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural. Nada deve parecer impossível de mudar. (BERTOLD BRECHT).

No bojo de lutas por permanências e rupturas nas políticas educacionais brasileiras, vários programas foram criados nos mais diversos níveis de ensino, visando especialmente à democratização do ensino público brasileiro, decorrente das transformações socioeconômicas, políticas e culturais que tomaram as pautas de debates e pesquisas no campo das políticas e da gestão da educação. “A educação como política pública sofre as pressões dos que esperam dela a promoção do desenvolvimento econômico e os que a veem como processo de formação humana.” (OLIVEIRA, 2011, p. 77). Nesse sentido, pesquisar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), uma política pública educacional no âmbito da avaliação em larga escala, vinculado à construção da equidade e à redução das desigualdades educacionais enquanto prenúncio de justiça social é um desafio que nos leva a refletir sobre o papel social da pesquisa e o papel da política, pois se, de um lado a educação pode ser objeto de interesse de todas as áreas do conhecimento, já que a movimentação do conhecimento depende da formação de novos pesquisadores, o que acontece por meio do processo educativo; por outro lado, a educação “constitui-se um campo próprio que guarda suas especificidades”. (OLIVEIRA, 2011, p. 77).

A pesquisa em política educacional requer o entendimento destas especificidades no que concerne a uma abordagem mais totalizante da política, a qual explore, de forma aprofundada, as relações e as determinações envolvidas nos embates travados no percurso histórico no qual se insere a temática que está a ser discutida. O desafio atual do Ensino Fundamental não se situa mais em termos de acesso e permanência na escola e sim na oferta de um ensino que atenda a padrões mínimos de qualidade e de equidade. Dessa forma, o principal objetivo da educação passa a ser a promoção da permanência e da aprendizagem dos alunos, ou seja, assegurar-lhes as condições de sucesso escolar. Tais características evidenciam o desafio da equidade educacional. Entretanto, o formato do sistema nacional de avaliação parece contraditório a esta questão, na medida em que cria estratégias de mensuração de resultados quantitativos que servem de base para avaliar a permanência e a

aprendizagem, assegurando o sucesso escolar de alunos do Ensino Fundamental e, por que não dizer, da Educação Básica. Para Ventura (2016, s/p), “as avaliações nacionais são obrigatórias e interessa à escola apresentar o melhor resultado possível. No entanto, não é suficiente. O ranking apresenta apenas um vislumbre da realidade e tende a tratar os professores como objetos, não como protagonistas da avaliação”.

Nesta perspectiva, o discurso da equidade, por sua vez, faz parte do cenário brasileiro, especialmente introduzido pelas influências dos organismos internacionais nas decisões econômicas dos países periféricos, como é o caso do Brasil. Desta forma, prega-se a redução da desigualdade social nos diferentes níveis da sociedade. O conceito de equidade nesta pesquisa está ligado ao de justiça social, baseado em estudiosos da área, especialmente em Aristóteles (1999, 2003) e Rawls (1997, 2003), e remete ao pensamento de “tratar de forma desigual os desiguais”, no sentido de corrigir a lei quando esta não atende a todos, além de ser um caminho para a superação das injustiças e para a redução das desigualdades educacionais. No tocante à educação, falar em equidade requer certa cautela, pois é um conceito que difere da igualdade, já que esta “[...] aceita que o tratamento dado a cada aluno e seus resultados são desiguais, pois aqueles com maiores potencialidades devem receber mais”. (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 513). Pensar em um sistema de educação que seja, de fato, equitativo requer afastar-se de toda desigualdade educacional, seja ela de acesso, de tratamento e/ou de conhecimento, no sentido de que todos tenham as mesmas oportunidades desde que respeitadas as suas individualidades. “O ideal em um sistema equitativo é que os alunos de todos os grupos tenham a mesma probabilidade de sucesso educacional e bom desempenho. A discriminação positiva é defendida, ou seja, os recursos deveriam ser diferenciados conforme a necessidade do aluno ou da escola.” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 523). No Brasil, ainda há que se avançar em termos da criação de políticas públicas de “discriminação positiva”¹, especialmente no quesito educação, o que será tratado no decorrer deste trabalho investigativo.

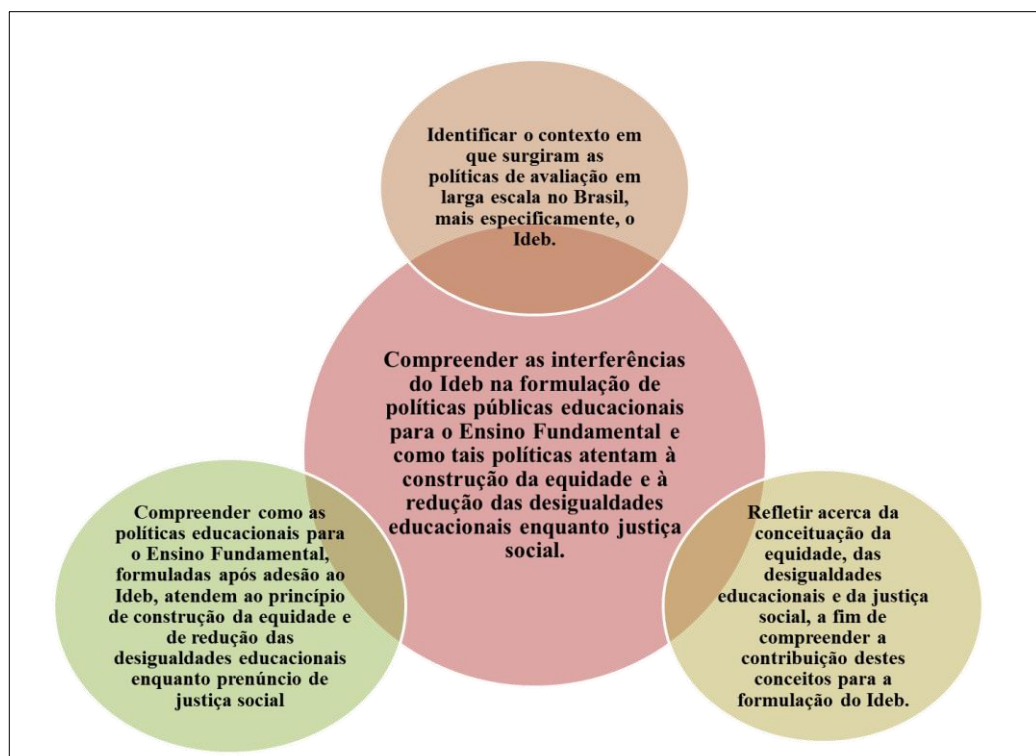
Esta pesquisa, portanto, tem a pretensão de aprofundar o entendimento sobre as políticas educacionais, especificamente no que diz respeito a uma política de avaliação em larga escala, notadamente o Ideb, programa que foi criado para reunir, em um só indicador, dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e o

¹ A expressão “discriminação positiva” está relacionada ao conceito de equidade enquanto justiça social, quando visa “tratar de forma desigual os desiguais”, conceito defendido e trabalhado nos próximos capítulos. Neste caso, a expressão é usada por Sampaio e Oliveira (2015) para explicar que, de acordo com as necessidades de cada sujeito, os recursos (independentemente de sua natureza) que este receberá serão diferenciados. Por exemplo: aquela escola ou aquele aluno menos favorecido receberá maiores recursos, e assim por diante.

desempenho nas avaliações. O estudo que ora se apresenta buscou alcançar o objetivo geral de compreender as interferências do Ideb na formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental e como tais políticas atentam à construção da equidade e à redução das desigualdades educacionais enquanto justiça social, por meio de alguns questionamentos que configuraram o problema de pesquisa: em que contexto surge a adoção de políticas de avaliação em larga escala no Brasil, mais especificamente, o Ideb? O indicador consegue demonstrar as desigualdades educacionais do sistema de ensino? Quais as interferências do Ideb na formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental? Tais políticas educacionais atendem aos princípios da equidade e da redução das desigualdades educacionais como prenúncio de justiça social? Como a equidade, as desigualdades educacionais e a justiça social são referenciadas nos documentos legais que regem as políticas educacionais eleitas para o estudo?

Na intenção de esmiuçar o problema de pesquisa, no entanto, sem fragilizá-lo, foram eleitos, a partir do objetivo geral, três objetivos específicos que orientaram a elaboração dos capítulos teóricos da Dissertação de Mestrado, conforme explica a figura 1, na qual se encontra ao centro o objetivo geral, e os objetivos específicos são retratados ao lado em forma de um ciclo, que indica um entrelaçamento de ideias:

Figura 1 - Objetivos geral e específicos da pesquisa



Fonte: Elaborada pela pesquisadora (2017).

As inquietações anunciadas possibilitaram o entendimento de que a política educacional enquanto uma das políticas sociais é a aplicação da ciência política para o setor educacional. A referência à política educacional implica em ideias e ações. A política, portanto, remete ao espaço no qual se manifesta a politicidade da educação. Sua abrangência alcança desde a sala de aula até os grandes planejamentos educacionais (CURY, 2007). O que nos impulsionou à pesquisa foi a ideia de que a avaliação em larga escala é um movimento eivado de contradições, contrassensos e dissensos, que precisa muito ser considerado no contexto em que vivemos, afinal, como menciona Ventura (2016, s/p), “as avaliações externas permitem contrastar olhares, perspectivas, interpretações, soluções e avaliações”. Esta modalidade de avaliação² é responsável pela indução de outras políticas educacionais, no sentido da regulação, do controle, do financiamento, da formação de professores, entre outros aspectos.

Por que estudar esta temática? Estudar o Ideb vinculado ao desafio da equidade do sistema de ensino é tarefa complexa, ainda mais neste momento pelo qual o País passa atualmente.³ Falar de avaliação e de equidade, conceitos que remetem à reflexão, ao conhecimento, à tomada de decisões, à mudança de rumo, à superação das desigualdades educacionais, à justiça social, parece não ser o foco do debate atual. Tal cenário reflete-se no histórico de rupturas e permanências (neste caso, mais rupturas) pelo qual a educação brasileira ainda passa e, por isso, requer atenção dos pesquisadores da área educacional, de modo que estes confirmem olhar atento e descolonizado acerca dos processos latentes que nela assentam.

A avaliação em larga escala no Brasil, nas últimas décadas, insere-se no contexto de reformas educacionais, protagonizado pelas políticas públicas educacionais. Tais medidas têm sido demandadas pela crescente democratização da sociedade brasileira, pelos clamores da sociedade civil, debates das associações de classe, pressões externas dos organismos internacionais, entre outros (COCCO; SUDBRACK, 2012).

² A avaliação em larga escala também é chamada de avaliação externa ou, ainda, avaliações externas, justamente por seu caráter externo às instituições de ensino.

³ Caracterizamos este momento como sendo de transição econômica, política, cultural, social, que afeta todos os setores da sociedade. Boaventura de Sousa Santos (2004) o chamaria de “crise de paradigmas”, a qual se caracteriza como um processo de tensões, críticas, contraposições, contradições. O que Santos (2004) propõe é que esta crise deve resultar na emergência do novo paradigma – o paradigma emergente, entendido como um paradigma científico reformulado (conhecimento prudente) e um paradigma de cunho social (conhecimento para uma vida decente). Vislumbrar este caminho para o cenário brasileiro seria uma utopia? Para maior aprofundamento, consultar: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado**. São Paulo: Cortez, 2004.

Concordamos com Prestes e Farias (2014, p. 578) quando afirmam que “[...] os processos de avaliação e seus resultados não são totalmente homogêneos e nem estáticos, mas incorporam oposições e conflitos, à comunicação, à negociação, à retórica”. Diante desta realidade, apoiamos Gatti (2012) quando afirma a necessidade de os pesquisadores em educação voltarem-se mais ao estudo e à discussão das avaliações em larga escala, quer quanto aos aspectos relativos às políticas e ações educacionais, quer quanto aos aspectos teóricos e aos procedimentos implementados, à luz de uma perspectiva pedagógica.

A temática da avaliação em larga escala acompanha-nos há três anos, a partir de estudos desenvolvidos em projetos de Iniciação Científica (IC), os quais nos fizeram perceber, ainda, a premência de tratar o tema a que nos propomos neste trabalho. Um dos projetos que desenvolvemos acerca desta temática buscou analisar os impactos e decorrências do Ideb em um município do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Embora estudos em torno da temática desta investigação venham sendo realizados, alguns antecedentes revelam poucas pesquisas que tratam da avaliação em larga escala, do Ideb e da equidade, centrando o debate na junção destes conceitos. Tal ideia confirmou-se a partir da construção do estado do conhecimento da pesquisa⁴, o qual visou mapear, identificar e classificar Dissertações de Mestrado (DM) e Teses de Doutorado (TD) de universidades brasileiras, coletadas na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)⁵, correspondentes ao período de 2005 a 2015, ou seja, nos últimos onze anos. Seleccionamos para consulta os descritores: *Avaliação em Larga Escala; IDEB; Equidade; IDEB e Avaliação em Larga Escala e; Avaliação em larga Escala e equidade*, temas geradores da Dissertação de Mestrado, pesquisados um a um.⁶ Observamos que há muitos trabalhos com os descritores *Avaliação em Larga Escala e Equidade*, porém, que adentram outras áreas consideradas não relevantes para a nossa pesquisa. Visualizamos um número considerável de pesquisas sobre *IDEB* e pouca produção sobre os descritores *IDEB e Avaliação em Larga Escala, Avaliação em larga Escala e equidade*. Nenhuma das TD e DM fazem relação entre avaliação em larga escala,

⁴ Morosini (2015, p. 102) resgata a importância do estado do conhecimento para a inserção no campo científico e na área do objeto de pesquisa. No seu entendimento, “[...] estado de conhecimento é identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo [...]”.

⁵ Disponível no endereço eletrônico: <http://bdt.d.ibict.br/vufind/>. É importante fazer uma ressalva quanto ao caráter um tanto limitado da realização do estado do conhecimento, já que utilizamos apenas a BDTD como fonte de acesso a trabalhos científicos em nível de Mestrado e Doutorado, o que significa que outros trabalhos acerca da temática em estudo, poderão ter sido publicados.

⁶ É importante esclarecer que a pesquisa com a coleta dos trabalhos foi realizada entre os dias 04 e 15 do mês de janeiro do ano de 2016, podendo, após esta data, haver aumento do número de TD e DM, de acordo com o cadastramento efetuado pelas instituições participantes da BDTD.

Ideb e equidade. Tal constatação comprova a singularidade da investigação a qual desenvolvemos nesta Dissertação de Mestrado.

Discussões como esta apresentada por este estudo fazem parte de questões problemáticas e/ou emblemáticas que ultrapassam os muros das próprias escolas de Ensino Fundamental (*lócus* dos processos avaliativos), chegando, com muita força, até os bancos da academia (espaço/tempo da formação inicial (e continuada) dos profissionais da Educação Básica). Por isso, a importância de a discussão começar pelo próprio Ensino Superior, neste caso, com esta pesquisa, advinda de um Curso *stricto sensu* em Educação, pelo amadurecimento das discussões e o entrelaçamento com a prática pedagógica de gestão escolar no chão das escolas de Ensino Fundamental, função na qual nos encontramos no presente momento.

Tal temática interessa-nos vivamente, como espaço de formação inicial e continuada e, quiçá, de atuação, haja vista, entre outros motivos, a questão da desigualdade educacional que presenciamos no mundo todo, em especial, no nosso País. Pensar e estruturar uma pesquisa em nível de *stricto sensu* requer refletirmos seriamente acerca deste fenômeno que se apresenta complexo e que se “[...] desloca por suas diferentes dimensões e pelos níveis de ensino.” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 526). Visualizamos nas políticas públicas educacionais, um forte instrumento de poder transformador desta lógica mercadológica implícita (ou explícita) na dimensão da desigualdade educacional.

Antes de adentrar no Ideb, situaremos a avaliação em larga escala que lhe deu origem, afinal, prestar atenção às políticas de avaliação em larga escala vinculadas ao desafio da construção da equidade e da redução das desigualdades educacionais do sistema de ensino é uma maneira de denunciar/anunciar a realidade que vivencia o Brasil, a partir da criação de escores que medem aquilo que é chamado de aprendizagem dos alunos. A proposta tematizada neste trabalho parte do pressuposto de que a avaliação em larga escala configura-se em um procedimento amplo e extensivo que, para sua realização, envolve diferentes modalidades de avaliação e, concomitantemente, a participação de agências reconhecidas pela especialização técnica em testes e medidas. Na maioria das vezes esta avaliação detém-se no desempenho dos alunos, com a finalidade de obter resultados generalizáveis ao sistema.

Com efeito, a avaliação em larga escala é uma modalidade desenvolvida no âmbito dos sistemas de ensino com o objetivo principal de subsidiar políticas públicas na área educacional e também servir como “[...] um valioso instrumento de controle social, que contribuiu para colocar o aprendizado no foco do debate” (FERNANDES, 2013, p. 16). Depreendemos, pois, a urgência em encarar a avaliação em larga escala vinculando-a ao

desafio da construção da equidade e redução das desigualdades educacionais, o que deriva do esforço de desvinculá-la dos mecanismos de aprovação ou reprovação e, mais importante, destacar outra finalidade da avaliação educacional, no que se concentra sua verdadeira dimensão política, pois numa escola que se pretenda democrática e inclusiva, que assuma os princípios de qualidade e de equidade educacionais, as práticas avaliativas deveriam se pautar por garantir que, no limite, todos aprendam tudo.

Neste sentido, expressamos a relevância desta investigação que, despretensiosamente, almeja contribuir para com a reflexão sobre uma política educacional significativa, mas cercada de grandes fontes de tensão, que é a avaliação em larga escala, notadamente no que se refere ao Ideb. Nossa pretensão é contribuir com estudos já existentes, ampliando o debate acerca do tema e alavancando novas pesquisas. Além disso, este estudo tem relevância de cunho pessoal, profissional e social. Pessoal no que diz respeito à possibilidade de (trans)formação do ser (humano), em despertar desejos, angústias, indignação. Profissional, no sentido de fortalecer a formação e a atuação no Ensino Fundamental, possibilitando refletir sobre a própria profissão. Social, no que concerne às contribuições para o espaço em que estamos inseridos, colhendo novos saberes que se agregarão aos saberes já existentes, numa inter-relação dialógica e de constante trans-forma-ção⁷.

Assim sendo, o tema desta investigação se justifica pelo fato de que há pesquisas sobre avaliação em larga escala e também sobre equidade em educação, embora estas em número muito reduzido; entretanto, trabalhos acadêmicos que relacionem a avaliação em larga escala ao princípio de equidade educacional, mostraram-se inexistentes na fonte de pesquisa utilizada ao realizar o estado do conhecimento deste estudo. Desta maneira, relacionar o Ideb ao princípio de equidade e à redução das desigualdades em educação enquanto prenúncio de justiça social constitui-se num tema singular, embora sua análise não se concretize com índices conclusivos, no sentido de estancar possibilidades de novas investigações, o que abre a oportunidade a estudos futuros. A importância de estudar o Ideb, aliado ao princípio de equidade educacional, reside no fato de que é uma política educacional relativamente recente para se ousar trabalhar nesta problemática de pesquisa, que prima pela qualidade da educação, mantendo o aprendizado em foco, e que tem como um de seus objetivos servir como instrumento de controle social e de prestação de contas à sociedade, apresentando-se como possibilidade de participação e emancipação cidadã.

⁷ Escrevemos, propositalmente, a palavra “transformação” fragmentada para simbolizar que a transformação proposta seja de forma a transcender a formação e a ação docente.

Finalmente, nossa intenção foi a de cooperar com a produção de conhecimento no campo das políticas públicas educacionais, inserindo o presente trabalho à produção existente, contribuindo, assim, com a Linha de Pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação do Programa de Pós Graduação *stricto sensu* em Educação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Câmpus de Frederico Westphalen/RS.

Na intenção de assegurar a execução dos objetivos propostos pelo estudo, anunciados anteriormente, enfatizamos que o marco teórico-metodológico e epistemológico que orientou a investigação está ancorado numa proposta de transformação, no sentido de que o que nos coloca em formação é a nossa própria ação. Explicitamos, pois, os caminhos e os procedimentos metodológicos seguidos, apresentando, a opção, a concepção de pesquisa e o desenho metodológico da pesquisa.

A necessidade de pesquisar algo surge com o objetivo de trazer respostas aos problemas enfrentados pela sociedade. Nesse sentido, a pesquisa tem o poder de mudança, criação, sendo capaz de explicitar e compreender os paradigmas emergentes.

Pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informações suficientes para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema. (GIL, 2002, p. 17).

Nesta perspectiva, diante da escolha do problema a ser estudado, foi necessário definir criteriosamente, a metodologia e as técnicas a serem utilizadas na investigação. Por essa razão, a utilização de métodos para produzir pesquisas se constitui como um ponto fundamental na organização e no rigor dos trabalhos científicos. O método, pois, exige rigor e cuidado, necessários para assegurar a confiabilidade da pesquisa. Por isso, seguimos alguns procedimentos metodológicos, no intuito de conferir validade à proposta deste estudo.

Embora, sejam “[...] as pesquisas de natureza quantitativa que em geral são utilizadas pelos governos na definição de suas políticas tanto no sentido de buscar conhecer a realidade observada quanto de legitimar decisões” (OLIVEIRA, 2011, p. 78), caracterizamos o presente trabalho como um estudo qualitativo. Esta escolha aconteceu em função do objetivo que propomos alcançar: compreender as interferências do Ideb na formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental e como tais políticas atentam à construção da equidade e à redução das desigualdades educacionais enquanto justiça social.

Apesar de o método qualitativo ser usual entre as pesquisas educacionais, compreendemos que essa metodologia é complexa e exige o bom entendimento do pesquisador que utilizá-la, por assumir papel fundamental ao conferir vitalidade à pesquisa científica, especialmente ao se tratar de pesquisa na área das Ciências Humanas. Suas características corporificam-se através de uma identidade própria, a qual se consolidou ao longo dos anos, ceifando a falsa ideia de que se resumiria simplificarmente, à pesquisa *não* quantitativa. Toda pesquisa qualitativa requer uma análise do mundo que a cerca, envolvendo diferentes tipos de abordagens, de entendimentos, de descrições e de explicações.

Ao concordar com Gibbs (2009), tais abordagens estão diretamente ligadas a fatos específicos de análise, presentes na pesquisa qualitativa. O autor deixa explícito que este tipo de pesquisa visa abordar o mundo “lá fora” - não se referindo a contextos especializados de pesquisa -; além de compreender, descrever e explicar todos os fenômenos sociais “de dentro”. Afinal, o campo, ao qual a pesquisa qualitativa recobre, assume caráter transdisciplinar, permeado por tradições e multiparadigmas de análise, advindas de teorias que o fundamentam e também de sua classificação. (CHIZZOTTI, 2003).

Outra escolha, não menos importante, refere-se à abordagem filosófica da pesquisa. Esta surge diante da necessidade de assegurar balizas de caráter epistemológico que direcionam a produção científica. Assim, após estudar a teoria consolidada sobre a temática, propomos como opção epistemológica deste estudo, a abordagem filosófica conhecida como Histórico-Crítica e como método o Materialismo Histórico. Tal proposição segue a vertente marxista, cuja base é a Dialética, e busca compreender a educação no contexto da sociedade. Em termos gerais, de acordo com Masson (2012, p. 2),

o marxismo é um enfoque teórico que contribui para desvelar a realidade, pois busca apreender o real a partir de suas contradições e relações entre singularidade, particularidade e universalidade. Esse enfoque tende a analisar o real a partir do seu desenvolvimento histórico, da sua gênese e desenvolvimento, captando as categorias mediadoras que possibilitam a sua apreensão numa totalidade.

O enfoque marxista parte do pressuposto de que não é possível compreender o significado de uma política educacional sem a apreensão da lógica global de um determinado sistema de produção. Para que a metodologia Histórico-Crítica aconteça, é preciso confrontar a prática social com a teoria, tendo como finalidade a transformação da realidade. Para Gasparin (2009, p. 143), essa abordagem “[...] é a manifestação da nova postura prática, da nova atitude, da nova visão do conteúdo no cotidiano. É, ao mesmo tempo, o momento da ação consciente, na perspectiva da transformação social, retornando à Prática Social Inicial,

agora modificada pela aprendizagem.” O ser humano vivencia, na prática, experiências que o permitem criar suas próprias representações das coisas. Nesse sentido, para Kosik (2010, p. 15):

O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade.

É necessário avançar para além da pseudoconcreticidade. Para compreender a essência dos fenômenos, cabe analisar em que contexto eles surgem, como se constituem e quais suas influências. Nesse sentido, Saviani (2000) ressalta a necessidade de articulação entre teoria e prática para interpretar os fenômenos da realidade, capaz de provocar mudanças na base que os originou, ao invés de simplesmente aceitá-los, sem questionamentos. Percebemos que essas formas de elaboração do conhecimento científico nas pesquisas em educação não podem ser ignoradas, uma vez que essas abordagens delimitam o desenho metodológico e contribuem para o rigor das pesquisas qualitativas em Ciências Humanas.

Apropriar-se da metodologia Histórico-Crítica e do método do Materialismo Histórico em uma pesquisa na área das Ciências Humanas, significou assumir um compromisso político para com a própria realidade na qual estamos inseridos, buscando romper o *ethos* que assegura a pesquisa como “socorro” à política para legitimar uma decisão, quando deveria ser uma possibilidade para se (re)pensarem instrumentos para a ação que deve ser realizada de acordo com a decisão. Nossa pretensão esteve, pois, ancorada no entendimento de pesquisa como movimento, o que permitiu uma compreensão histórica do objeto em estudo, com a mesma intenção de propor ideias e discuti-las, à luz do nosso entorno.

Nossa preocupação, vale ressaltar, apenas assentou-se na ideia de que há limites com relação à extensão de estudos na área desta investigação. Oliveira (2011, p. 77) já deixava bem claro que “o grosso da pesquisa em política educacional no Brasil é realizado em programas de pós-graduação por meio de dissertações de mestrado e teses de doutorado.” Esperamos que o “grosso” possa ter se afinado no desenvolvimento desta pesquisa e não tenha se tornado um compartimento estanque à continuidade da investigação.

A partir da abordagem metodológica escolhida, desenhamos a pesquisa por meio de dois estudos principais: o bibliográfico e o documental. Realizar uma pesquisa bibliográfica, por sua vez, permite buscar, conforme esclarece Boccato (2006, p. 266),

[...] a resolução de um problema (hipótese) por meio de referenciais teóricos

publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa trará subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado, como e sob que enfoque e/ou perspectivas foi tratado o assunto apresentado na literatura científica.

Neste sentido, a pesquisa bibliográfica não consiste em mera repetição do que já está escrito ou dito sobre o tema, mas oportuniza um estudo sobre o assunto partindo de outro olhar, chegando a conclusões inovadoras. Portanto, realizar a pesquisa bibliográfica tornou-se imprescindível para fundamentar o objetivo do presente estudo, possibilitando a constante revisitação aos escritos, o que manteve a pesquisadora sempre em movimento, observação, leitura, questionamentos, interlocuções com a investigação; além disso, possibilitou uma “[...] apreensão das múltiplas questões que envolvem o objeto de estudo”. (LIMA; MIOTO, 2007, p. 44).

Assim, em uma primeira etapa, foi realizado um levantamento bibliográfico preliminar (que deverá ser aprofundado no decorrer dos capítulos deste trabalho) com a finalidade de investigar as bases teóricas sobre o problema de pesquisa. Foram alvos do presente estudo, materiais públicos, como livros, revistas, teses, dissertações e legislações, bem como materiais disponibilizados pela Internet.

Em uma segunda etapa, foram selecionados os documentos, entre estes resoluções, portarias, notas técnicas e demais fontes pertinentes ao estudo do Ideb e das políticas públicas educacionais formuladas após este indicador. A pesquisa documental, segundo Gil (2002) apresenta muitos pontos de semelhança com a pesquisa bibliográfica, sendo a natureza das fontes a principal diferença. A pesquisa documental vale-se de documentos elaborados com diversas finalidades e a bibliográfica utiliza materiais elaborados para serem lidos por um grupo específico. Como forma de possibilitar a pesquisa documental, utilizamos a análise de conteúdo, proposta por Bardin (1977) e Moraes (1999), buscando compreender as mensagens das comunicações estabelecidas pelos discursos explícitos e implícitos nos documentos legais que regem o Ideb e as políticas públicas educacionais, formuladas após adesão ao indicador, análise que será explicitada no decorrer do texto.

No intuito de facilitar a compreensão da composição da Dissertação, o texto está estruturado em capítulos. O primeiro “O Ideb no Brasil: contexto, influências, determinantes” busca identificar o contexto em que surgiram as políticas de avaliação em larga escala no Brasil, mais especificamente, o Ideb. Para isso, organizamos quatro subcapítulos, os quais têm a proposta comum de movimentar a história, trazendo à tona aspectos relevantes para serem pensados à luz dos tempos atuais. No subcapítulo “Marca(s) da globalização na avaliação em

larga escala”, apresentamos alguns dos impactos e marcas da globalização, e suas diferentes roupagens, especialmente para as políticas educacionais e, conseqüentemente, para a avaliação em larga escala. O segundo, “Organismos internacionais e políticas públicas educacionais: uma relação de influências” destaca as influências acometidas ao Brasil pelos organismos internacionais, ao falar de educação e, mais especificamente, de políticas públicas educacionais. Explicitamos o papel de duas das principais agências financiadoras e reguladoras que assumem a dianteira nas intervenções em educação em nível internacional: o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). No seguimento, o terceiro subcapítulo “Avaliação em Larga Escala no Brasil: determinantes históricos” retrata alguns determinantes históricos em relação à avaliação em larga escala no Brasil, no sentido de traçar um horizonte, a partir do qual se possa compreender como se deu a adoção do Ideb, por meio de uma breve contextualização da educação no País, a qual esteve/está marcada por constantes reformas. Ainda, elucidamos um breve contexto acerca do Ideb, na última seção deste capítulo “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: breve contexto”, no intuito de compreender as principais movimentações em torno de sua criação, bem como apresentando aspectos referentes à sua trajetória dentro das legislações brasileiras que o amparam.

Na seqüência, o segundo capítulo “Equidade, desigualdades educacionais e justiça social: o que o Ideb (não) conta?” visa refletir acerca da conceituação da equidade, das desigualdades educacionais e da justiça social, a fim de compreender a contribuição destes conceitos para a formulação do Ideb. No primeiro subitem “Equidade: entendendo sua gênese”, buscamos evidenciar as diferentes concepções acerca do conceito de equidade, entendendo sua gênese para, a partir daí, compreender seu significado na área educacional e também neste estudo. O segundo, “Desigualdades educacionais: qual(is) sua(s) face(s)?” apresenta algumas das dimensões da desigualdade educacional explicitadas por alguns estudiosos, a partir das quais traçamos algumas intersecções acerca destas e da construção da equidade em educação. No terceiro subcapítulo, “A construção da equidade e a redução das desigualdades educacionais para o alcance da justiça social: o que o Ideb (não) conta?” procuramos relacionar a construção da equidade e a redução das desigualdades educacionais enquanto justiça social, conceituando tais princípios, trazendo aspectos do que o indicador, por vezes, silencia, ou daquilo que anuncia.

No seguimento do trabalho, adentramos no terceiro capítulo “O Ideb e a formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental: os desafios da construção da equidade e redução das desigualdades educacionais como justiça social”, no qual

apresentamos a análise de conteúdo realizada a partir dos documentos legais que orientaram a formulação do Ideb e também de uma política pública educacional para o Ensino Fundamental, o Programa Novo Mais Educação (PNME), eleita para esta investigação⁸. O primeiro subcapítulo, “A formulação de políticas públicas educacionais no Brasil pós-Idéb: mapeando o Ensino Fundamental” dedicou-se ao mapeamento, mesmo que de forma breve, do Ensino Fundamental, foco deste estudo investigativo, a partir do ano de 2007, ano de criação do indicador, explicitando algumas das principais políticas educacionais que foram criadas e que tiveram/têm alguma relação e/ou interferências deste indicador para a sua formulação. Na sequência, os dois últimos subcapítulos ocupam-se da análise de conteúdo dos documentos que regeram a formulação do Ideb⁹ e também do Programa Novo Mais Educação¹⁰. O segundo “A(s) voz(es) dos documentos: o Ideb e a avaliação” apresenta a análise de conteúdo, com base na primeira unidade de categorias (eleita no desenho metodológico da pesquisa) – Ideb e avaliação –, na qual cotejamos as vozes explícitas, e também as implícitas, nos documentos e estudos teóricos, bem como as experiências da própria pesquisadora, consolidadas no desenvolvimento da pesquisa. O terceiro e último subcapítulo “A(s) voz(es) dos documentos: o lugar da equidade e da desigualdade educacional enquanto justiça social” anuncia a segunda unidade de categorias da análise de conteúdo – equidade, desigualdade educacional e justiça social –, no intuito de evidenciar as vozes presentes e as, por vezes, ausentes nos documentos legais, ensejando proposições, inferências e interpretações.

Por fim, encaminhamos os delineamentos finais do estudo, não com a pretensão de indicar o final da caminhada, mas na intenção de anunciar e/ou denunciar contribuições e reflexões ao problema de pesquisa, tecendo algumas considerações pertinentes ao desfecho desta Dissertação de Mestrado.

⁸ Os motivos pelos quais optamos por analisar apenas esta política educacional – o PNME – serão explicitados no decorrer do estudo, mas devem-se, especialmente, pelo propósito do próprio programa em priorizar a obrigatoriedade do trabalho com língua portuguesa e matemática, também disciplinas avaliadas pelo Ideb; pelo histórico do programa, uma política educacional que passou por uma remodelagem do Programa Mais Educação (PME) já existente desde 2007; e pela experiência da pesquisadora enquanto articuladora do Programa Novo Mais Educação em uma escola pública de Ensino Fundamental.

⁹ Os documentos referentes ao Ideb selecionados para a análise de conteúdo foram: a Nota Técnica 1 do Ideb (a qual trata da concepção do indicador), a Nota Técnica 2 do Ideb (Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas) e o Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007.

¹⁰ Os documentos eleitos para a análise de conteúdo referente ao Programa Novo Mais Educação foram: a Portaria nº 1.144 de 10 de outubro de 2016, a Resolução nº 5 de 25 de outubro de 2016 e o Documento Orientador/Adesão/Versão I.

2 O IDEB NO BRASIL: CONTEXTO, INFLUÊNCIAS, DETERMINANTES

Para que serve a avaliação? Ela é um *retrato*, a partir do qual se faz um rótulo? Um *filme*, dentro do qual se percebe um cenário com diversos atores? Um *mapa* que localiza o ponto em que se encontra e as possibilidades para se chegar ao ponto em que se espera? (CALDERANO, 2013, p. 199).

O primeiro capítulo deste trabalho de Dissertação objetiva identificar o contexto em que surgiram as políticas de avaliação em larga escala no Brasil, mais especificamente, o Ideb. Para isso, organizamos o capítulo em quatro subcapítulos, os quais têm a proposta comum de movimentar a história, trazendo à tona aspectos relevantes para serem pensados à luz dos tempos atuais.

No primeiro subitem, buscamos sustentação na história, a começar pela globalização, importante fenômeno com diferentes roupagens, impactos e marcas, especialmente nas políticas educacionais e, conseqüentemente, na avaliação em larga escala. Na sequência, apresentamos algumas das principais influências acometidas ao Brasil pelos organismos internacionais, ao falar de educação e, mais especificamente, de políticas públicas educacionais. Explicitamos o papel de duas das principais agências financiadoras e reguladoras que assumem a dianteira nas intervenções em educação em nível internacional: o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Dando seguimento, tentamos retratar alguns determinantes históricos em relação à avaliação em larga escala no Brasil, no sentido de traçar um horizonte, a partir do qual se possa compreender como se deu a adoção das políticas de avaliação em larga escala no Brasil, por meio da compreensão de uma breve contextualização da educação no País, a qual esteve/está marcada por constantes reformas. Por fim, elucidamos um breve contexto acerca do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no intuito de compreender as principais movimentações entorno de sua criação, bem como apresentando aspectos referentes à sua trajetória dentro das legislações brasileiras que o amparam.

2.1 Marca(s) da globalização na avaliação em larga escala

A história movimenta a pesquisa. Ao pensarmos em determinado problema de pesquisa, não há como fugir do contexto social, histórico, político que define, justifica, compreende conceitos e acontecimentos em torno de algum tema. No caso deste estudo,

buscamos sustentação na história, a começar pela globalização, importante fenômeno com diferentes roupagens, impactos e marcas, especialmente nas políticas educacionais e, conseqüentemente, na avaliação em larga escala. Pensar a globalização nos remete a pensar também o neoliberalismo¹¹ e, a partir daí, alguns conceitos importantes como qualidade, competição, mercadoria, economia, capitalismo, regulação estatal, responsabilização.

Robertson (2013) destaca o projeto neoliberal e duas de suas principais conseqüências para a educação:

Current forms of privatising and globalising in and of education are connected together by a common political project - that of neo-liberalism. This is important in two ways. First, the 'private' in education is increasingly constituted out of market relations. This, in turn, redefines the nature of individuals, and their relationships to each other and to institutions. Second, changes in the scales from which education is governed, with growing power being concentrated in globally-influential actors and agencies, raises questions around where decisions are made, and where and how obligations and responsibilities might be negotiated and adjudicated.

O neoliberalismo, como uma ideologia, quebra, assim, com concepções mais antigas em educação. Agora, o particular em educação é esmagadoramente constituído pelas relações de mercado que, por sua vez, redefinem a natureza dos indivíduos e suas relações entre eles, com a educação como instituição, e com a sociedade. Diante disso, Connell (2013, p. 3 *apud* ROBERTSON, 2013, p. 6) observa:

Education itself cannot be commodified. But something is certainly being commodified, bought and sold in the expanded educational markets. In the field of human services, as neoliberalism has shown in other areas, to create a market you have to restrict the service in some way. In this case you have to *ration* education... What is sold, then, is a privilege – something that other people cannot get, that is no longer a privilege.

Racionar a educação. Na verdade, os significados de categorias fundamentais, como conhecimento, aprendizado e aprendizes, são transformados em credenciais, consumo e capital humano. Este é um dos resultados da inserção profunda do neoliberalismo na educação.

Frente a esta discussão, torna-se importante compreender o sentido da globalização, que se dá por diferentes vias de pensamento. “Por globalização, os discursos dominantes e

¹¹ Lançado nos anos de 1980 para “reverter” as políticas sociais dos Estados, os projetos políticos neoliberais mudaram a conexão entre política e economia. Criaram-se concorrência e novos mercados onde estes não existiam, deu-se ênfase à flexibilidade do mercado de trabalho e confirmou-se a superioridade dos indivíduos e de suas escolhas sobre objetivos sociais e coletivos (HARVEY, 2005; PECK, 2010; CONNELL, 2012 *apud* ROBERTSON, 2013).

mais comuns entendem o galopante fenómeno de interdependência das economias e dos mercados a nível mundial, espaço de conflito e de acrescida competitividade no seio da economia de mercado, cujos efeitos se estendem a todas as áreas sociais.” (AZEVEDO, 2007, p. 14-15). Neste sentido, não podemos falar em educação sem considerar o processo de globalização que o mundo vive. Para alguns estudiosos há muitas definições de globalização ou até mesmo há muitas globalizações diferentes.

Boaventura de Sousa Santos (2002) afirma que o conceito de globalização requer reformulação, pois “[...] não existe estritamente uma entidade única chamada globalização; existem, em vez disso, globalizações; em rigor, este termo só deveria ser usado no plural.” (SANTOS, 2002, p. 62). Torres (2013, p. 662-663) escreve sobre alguns autores e suas definições para o fenómeno da globalização:

There are many definitions of globalization, or perhaps more accurately, there are many globalizations. For example, globalization has been defined as “the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa” (Held, 1991, p. 9). Another view sees globalization as “a feature of late capitalism, or the condition of postmodernity, and, more important... the emergence of a world system driven in large part by a global capitalist economy” (Luke; Luke, 2000, p. 287). Others see globalization as the transformation of time and space in which complex interactions and exchanges once impossible become everyday activities (Urry, 1998). And still others see globalization as an assault on traditional notions of society and the nation-state whereby the very nature of citizenship and social change is dramatically altered (Castells, 1997; Touraine, 1988). (TORRES, 2013, p. 662-663).

Seja definida pela intensificação das relações sociais mundiais, seja por um grande sistema mundial impulsionado pelo capitalismo económico, ou, ainda, vista como uma possibilidade de transformação do tempo e do espaço com interações e trocas cotidianas ou, então, apontada como um regresso às noções de sociedade e do Estado-nação e também à natureza da cidadania e das mudanças sociais, a globalização é um movimento crescente presente em todos os setores da vida humana.

“A globalização deve ser considerada, pois, como um processo fundado no tempo, irregular nas suas manifestações locais e bastante multifacetado, gerador de novos (des)equilíbrios internacionais, mas que ultrapassa muito uma dimensão económica restrita.” (AZEVEDO, 2007, p. 20). Torres (2013) sublinha quatro faces da globalização, quais sejam: a globalização por cima, a globalização por baixo, a globalização dos direitos humanos e a globalização da guerra contra o terrorismo. O autor discute, ainda, os impactos destas formas na educação e na aprendizagem, a partir de uma análise da globalização como fenómeno

neoliberal e menciona como as reformas baseadas em competição influenciaram a política educacional, em especial nos Estados Unidos em todas as etapas da educação.

Embora mencione as quatro faces da globalização, Torres (2013, p. 663-664) focaliza duas delas: a “globalização por cima” ou “*globalization from above*” e a “globalização por baixo” ou “*globalization from below*”. A primeira refere-se à ideologia do neoliberalismo, ideologia hegemônica, na intenção de abrir fronteiras para a expansão de mercados financeiros através de intercâmbios econômicos aliados à presença de sistemas governamentais que não sejam os Estados nacionais. Uma espécie de "desregulamentação seletiva" é o lema desta versão da globalização. A segunda face é analisada como uma forma de globalização que está amplamente ligada a organizações de indivíduos, instituições e movimentos sociais, que se opõem ativamente àquela que é percebida como globalização corporativa. Para esses indivíduos e grupos, o lema é "nenhuma globalização sem representação", sendo que se levanta uma bandeira contra-hegemônica de uma forma renovada e se preza pela justiça e pela igualdade. Além disso, esses grupos rejeitam a noção de que a globalização é o resultado natural das relações econômicas contemporâneas; em vez disso, acreditam que organizações econômicas poderosas¹² criam o clima e o contexto para a implantação da globalização neoliberal. (TORRES, 2013).

Não é fácil lidar com estas diferentes roupagens da globalização e analisar suas implicações na educação, o que também o é para as políticas educacionais, já que “there are many impacts of globalization on educational policy.” (TORRES, 2013, p. 664). A afirmação do autor aponta para uma das preocupações do presente trabalho: a de identificar e entender o contexto em que surgem as políticas públicas educacionais brasileiras. Tais impactos revelam-se nos processos de avaliação em larga escala, afinal a globalização neoliberal forçou o desenrolar de um pacote de reformas na área educacional, especialmente baseadas na competição, o que repercute, entre outras ações, pensar em reformas capazes de criar padrões de desempenho mensuráveis a partir de testes estandardizados e padronizados que revelassem o movimento próprio da padronização bem como o de “*accountability*”, além da introdução de novos métodos de ensino e aprendizagem baseados na expectativa de um melhor desempenho com um menor custo e, como se não bastasse, como pacote final a melhora na seleção e no treinamento de professores. Além dessa discussão, para Young (2006), os

¹² Entre estas organizações econômicas poderosas podemos citar o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), agências multilaterais que exercem forte influência nas decisões econômicas e também educacionais de diversos países, incluindo o Brasil, e que serão debatidas no decorrer do capítulo.

processos de globalização desafiam questões de justiça fundamentais ao redor de noções de obrigação e responsabilidade.

De acordo com Torres (2013, p. 665), “the neoliberal agenda includes a drive towards privatization and decentralization of public forms of education, a movement toward educational standards, a strong emphasis on testing, and a focus on accountability.” Tal agenda neoliberal que impõe a privatização e a descentralização das formas públicas de educação é moldurada por agências e instituições multilaterais ou bilaterais, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), algumas agências das Nações Unidas, incluindo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e talvez a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as quais promoveram o modelo da globalização neoliberal (TEODORO, 2003 *apud* TORRES, 2013).

Para Melo (2005, p. 404), “no Brasil, o projeto neoliberal começou a ser implementado em 1990, e foi redirecionado a partir de 1995, numa condução social-democrata [...]”. Entretanto, “o projeto neoliberal não apresenta uniformidade, mas um pluralismo de tendências ao qual devemos estar atentos” (COUTINHO, 2000 *apud* MELO, 2005, p. 407).

Na sequência, abordamos as influências de instâncias internacionais acometidas às políticas públicas educacionais, no sentido de evidenciar o papel de duas das principais agências financiadoras e reguladoras que assumem a dianteira nas intervenções em educação em nível internacional: o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

2.2 Organismos internacionais e políticas públicas educacionais: uma relação de influências

Analisar o contexto da globalização da educação brasileira exige vinculá-lo ao papel e à interferência dos organismos internacionais, especialmente por se tratar da formulação de políticas educacionais, notadamente a partir da década de 1990. De acordo com Lima (2003), a política educacional brasileira está atravessada por relações com os organismos internacionais como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente a partir da década de 1990, com a mercantilização do ensino nacional e o processo de entrada das universidades privadas nos mercados educacionais.

A década de 1990 trouxe consigo novas configurações nas políticas educacionais com uma redefinição do papel do Estado brasileiro nesta área, que responderam positivamente ao fenômeno da mundialização do capital e ao momento histórico que ele representa, de incorporação dos princípios neoliberais. Entretanto, o neoliberalismo é uma ideologia do capitalismo e, como tal, não é universal nem tampouco o fim da história. Essas alterações políticas e econômicas devem ser compreendidas para, à luz dessa reflexão, esclarecer as orientações políticas das organizações multilaterais para a sociedade brasileira, principalmente para o setor educacional.

Contextualizamos a intervenção sofrida pela educação brasileira em âmbito geral, a partir do *boom* de reformas educativas propagadas a partir da década de 1990 e nos preocupamos em refletir as principais influências do BM e do FMI para as questões da educação, no que tange às políticas públicas educacionais.

A realização da Conferência Mundial da Educação para Todos, ocorrida na Tailândia em 1990, e da Cúpula Mundial da Educação para Todos, que aconteceu no Senegal, Dacar, em 2000, tornou-se um marco para as políticas públicas educacionais, ambas promovidas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) (SILVA; AZZI; BOCK, 2005). Entre as metas das duas conferências, estavam a Educação Básica, a Educação de Jovens e Adultos, a questão de gêneros e a dimensão da qualidade.

A educação brasileira vem sofrendo interferências dos organismos internacionais desde o término da Segunda Guerra Mundial, o que veio a se intensificar a partir da década de 1990, com o afluxo de reformas educativas impulsionado, em grande parte, por estas conferências, momento em que os organismos internacionais passaram a criar fortes estratégias de intervenção nas políticas públicas educacionais em nível internacional. A participação dos organismos multilaterais na educação demonstra basicamente o movimento do capital estrangeiro em busca de novos mercados, além de destacar a posição da política externa norte-americana na implantação de acordos entre as economias dos países em desenvolvimento.¹³

¹³ Fazendo menção à política norte-americana, cabe lembrar que os Estados Unidos da América (EUA), país considerado uma das grandes potências mundiais em termos de economia e de política, serve de “modelo” para a implantação de muitas políticas públicas, em especial, no Brasil, como é o que acontece com as políticas públicas educacionais, no caso da Avaliação em Larga Escala. Diane Ravitch (2011) analisa em seu livro *Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano* a evolução das reformas de mercado do sistema escolar nos EUA nas últimas décadas, criticando seus pressupostos ideológicos e denunciando seus resultados, que contribuíram

No caso brasileiro, foco deste estudo, Ferreira e Oliveira (2009) explicitam que

[...] viveu-se uma onda de reformas educativas, a partir dos anos de 1990, em que organismos internacionais vinculados à ONU¹⁴ tiveram forte influência na determinação de políticas nacionais. Tal influência foi exercida por meio de assistência técnica prestada aos ministérios ou na forma de empréstimos que terminaram por definir o tipo de empreendimento educativo que era orientado pelas linhas de financiamento (FERREIRA; OLIVEIRA, 2009, p. 25).

No Brasil, verificamos que a interferência de organismos internacionais acontece por meio de uma política “bondosa” à primeira vista, no sentido de manifestar auxílio com assistência técnica (que não significa amparo, mas antes dependência financeira) e destinar recursos aos países mais necessitados em troca de que estes façam comprimir seus interesses e tomem decisões que, estrategicamente, os favoreçam financeiramente. A onda de reformas educativas, no Brasil, foi um terreno fértil para ampliar e fortalecer esta intervenção através da construção de um canal de persuasão que facilitou o estreitamento de relações entre os governos nacionais e as agências multilaterais, já que era um momento de fragilidade e não se podia negar qualquer ajuda externa, ainda mais, em se tratando de organismos com arcabouço capaz de gerar condições de melhoramento estrutural, econômico, político, ideológico e social.

Akkari (2011) afirma que as reformas educacionais são “movimentos planetários”, que se configuram de maneiras muito diferentes no âmbito dos sistemas educacionais nacionais. Os fluxos não são assimilados da mesma maneira. Essa assimilação depende da história da política educacional do país e de fatores que a fortalecem. Mostra que, diante dos novos paradigmas, o Estado foi obrigado a reconsiderar seu lugar nas políticas educacionais, o que não significa sua retirada da educação. Considerar o processo de reforma das políticas educacionais como uma simples estratégia de descentralização e desregulamentação é um erro, quando estes são, na verdade, processos de “rerregulamentação”. O Estado ainda dispõe de um forte poder de controle, e cada contexto apresenta especificidades em matéria de educação para além da pressão crescente das tendências globalizantes.

A reforma educacional brasileira emana, pois, da reforma do estado em decorrência da crise fiscal precedente à década final do século XX, a exemplo do ocorrido em diversos países latino-americanos e do Caribe (TROJAN; PEREIRA; CORRÊA, 2012). Neste contexto, tal como asseveram Krawczyk e Vieira (2003), as reformas de Estado – vetor das transformações

para agravar a crise da educação pública americana. Com isso, demonstra-se que a educação norte-americana não tem colhido bons resultados das políticas que o Brasil tem adotado.

¹⁴ Organização das Nações Unidas. Ver mais em: <http://www.onu.org.br/>.

educacionais – foram apresentadas à sociedade como uma estratégia necessária para racionalizar os investimentos e a gestão pública. Isto porque as reformas realizadas nas últimas décadas, “[...] foram concebidas no marco de um arranjo das relações de poder internacionais e da reconfiguração do modelo de Estado provedor e regulador para o de Estado forte e minimalista” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p. 78).

A perda de controle e poder do Estado nacional em virtude desta reconfiguração, em tese forçada pela conjuntura dos organismos internacionais, reforça o enfraquecimento da autonomia dos entes federados quando o assunto é formulação e/ou implementação de políticas públicas educacionais, em especial, à Educação Básica. Silva (2002, p. 100) aclara esta ideia ao elucidar que “[...] as políticas para a educação básica pública implementadas refletem a intervenção da política macroeconômica externa, como resultado da incapacidade dos governos para gerar e produzir políticas sociais e educacionais independentes [...]”.

Ao fazer menção a esta característica crucial – a de causar dependência – é que entram em cena, pois, os organismos internacionais, no caso do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁵, da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)¹⁶, entre outros, responsáveis por influenciar direta e indiretamente os rumos da educação brasileira e internacional.

Se fosse possível estabelecer uma palavra de ordem para a intervenção dos organismos internacionais, esta seria justamente “dependência”, de fazer os países acreditarem que não têm autonomia suficiente para gerir suas próprias políticas, seus próprios investimentos e tomar decisões. E, ainda, outra palavra poderia ser eleita, para a qual há literatura que explica: consentimento. Consentimento no que se refere à aceitação por parte dos governos nacionais da tomada de decisões pelos organismos externos em coação à sua própria autonomia. Silva (2002, p. 101) explica este processo afirmando haver “[...] uma intervenção externa com

¹⁵ Segundo Schleicher (2006, p. 1), a OCDE vem atuando no campo educacional como parte de um programa, que almeja desenvolver, desde a sua fundação, linhas de atuação em políticas públicas nos mais diversos âmbitos. Assim, assume como missão primordial, “[...] ajudar os governos a alcançar um crescimento econômico sustentável de suas economias e sua força laboral, e aumentar os níveis de vida de seus habitantes, ao mesmo tempo em que mantém a estabilidade financeira contribuindo assim para o desenvolvimento da economia mundial”.

¹⁶ A CEPAL tem por principal objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social. No Brasil, o escritório da CEPAL, localizado em Brasília, “[...] desenvolve trabalhos de pesquisa e cooperação técnica, mediante acordos com diversos órgãos da administração federal, analisando as transformações da economia brasileira, prestando assistência técnica, realizando projetos em temas do desenvolvimento, treinamento de recursos humanos, organização de seminários, intercâmbio de técnicos, bem como apoio a estados e municípios, entidades de classe e universidades” (CEPAL, 2016). Para maiores informações: <http://www.cepal.org/pt-br/sedes-e-escritorios/cepal-brasil>.

consentimento que se exerce pela formulação de políticas e pela disposição do governo e elites nacionais em subscreverem e implementarem as decisões”.

Os principais organismos responsáveis por esta intervenção externa são o Banco Mundial, fundado em julho de 1944, com o principal objetivo de reduzir a pobreza e apoiar o desenvolvimento; e o Fundo Monetário Internacional, organização internacional fundada em dezembro de 1945, com o intuito de reconstruir o sistema monetário do período pós-Segunda Guerra Mundial; ambos os organismos têm exercido forte influência nas decisões, especialmente educacionais, no Brasil.

O Banco Mundial (BM) exerce forte influência nas decisões internacionais, não apenas no tocante à formulação de políticas públicas, desde o término da Segunda Guerra Mundial. O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial, foi concebido para a reconstrução dos países que foram destruídos pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945), principalmente os que estão situados na Europa (ARRUDA, 2003).

Na própria página do BM encontramos a definição do Grupo Banco Mundial, o qual é composto por cinco importantes instituições geridas por seus países membros¹⁷: “The World Bank is a vital source of financial and technical assistance to developing countries around the world. We are not a bank in the ordinary sense but a unique partnership to reduce poverty and support development” (WORLD BANK, 2016, s/p).

A definição alerta para a função vital de assistência técnica e financeira ofertada pelo BM aos países em desenvolvimento em todo o mundo, além de pregar a redução da pobreza e, mais uma vez, o apoio ao desenvolvimento, evidenciando o caráter de instituição “comum” como principal característica do seu sistema. As ações do Banco Mundial explicitadas no decorrer deste estudo revelam tais características apresentadas. Segundo Silva (2002, p. 52) o Banco Mundial criado “[...] sob os destroços da Segunda Guerra Mundial, tornou-se o maior provedor de crédito financeiro para os Estados em desenvolvimento com graves déficits sociais e o principal catalisador de recursos em outras fontes existentes no mercado mundial de capitais”. Juntamente com o FMI, o Banco Mundial tornou-se o principal organismo com poder político para captar recursos e intervir nas decisões econômicas, políticas, sociais e ideológicas de seus membros.

¹⁷ As cinco instituições que compõem o Grupo Banco Mundial são as seguintes: The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), The International Development Association (IDA), The International Finance Corporation (IFC), The Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) e The International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Para maiores informações, consultar: <http://www.worldbank.org/en/about>.

Para a efetivação do seu papel de indutor de políticas no setor social, entre eles, o setor educacional, de acordo com Fonseca (1998), o BM atua junto com o FMI na condução dos ajustes estruturais para a reforma dos Estados-membros rumo ao globalismo econômico. A autora diferencia, brevemente, o papel de cada organismo da seguinte maneira:

[...] ao FMI cabe a concessão de empréstimos de curto prazo para questões macroeconômicas, a fixação de códigos de conduta política para os países credores e a definição de pré-condições para os créditos do Banco. O BIRD atua como agência de financiamento a longo prazo e de assistência técnica para projetos econômicos e sociais específicos (FONSECA, 1998, p. 38).

No Brasil, as relações com o Banco Mundial se estreitaram desde que o País vem adotando uma série de reformas acordadas ao modelo neoliberal, como programas de estabilização, corte de gastos públicos, negociação da dívida externa, abertura comercial, flexibilização e estímulo à entrada de investimentos estrangeiros, privatização, eliminação de programas de controle de preços e desmantelamento de serviços públicos. Essas reformas trouxeram maior aproximação entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, a partir da década de 1990.

Desde então, o BM vem ampliando seu papel político e influenciando cada vez mais na formulação de políticas globais e setoriais, em especial, no que diz respeito à educação. Uma pesquisa realizada por Silva e Coelho (2014) permitiu perceber a forte presença das políticas do Banco Mundial nas reformulações da educação; a influência dos organismos internacionais nas avaliações em larga escala no Brasil, priorizando algumas áreas de conhecimento em detrimento de outras; a necessidade de um sistema de avaliação que trate da educação na totalidade e proporcione uma efetiva melhoria da qualidade da educação objetivando uma formação omnilateral do aluno, a qual não precisa se dar somente pela via formal.

Consoante a este estudo de Silva e Coelho (2014), observamos que o pacote de reformas do Banco Mundial elege os seguintes aspectos: (1) prioridade na educação primária; (2) melhoria da eficácia na educação; (3) ênfase nos aspectos administrativos; (4) descentralização e autonomia das instituições escolares, entendida como transferência de responsabilidades de gestão e de captação de financiamento, enquanto ao Estado caberia manter centralizadas as funções, fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, adotar estratégias flexíveis para aquisição e uso de tais insumos e monitorar o desempenho escolar; 5) a análise econômica como critério dominante na definição de estratégias. (SILVA; AZZI; BOCK, 2005).

Tais prioridades do BM reforçam seu ideário político-econômico, cooptando a ideia de que “menos é mais”, com “políticas de adereços”¹⁸, que na verdade nada mais são do que políticas compensatórias para determinada situação, mas que deixam a desejar em outro setor. Neste sentido, tais prioridades são ilusórias, já que

[...] políticas elaboradas em realidades distintas e para sociedades heterogêneas são desagregadoras e sofrem resistências, críticas e alterações resultantes dos embates entre as forças locais, mas contam com a colaboração de parte da equipe nacional que dirige a educação pública rumo às políticas provenientes dos organismos multilaterais (SILVA, 2002, p. 95).

As forças locais parecem ser as últimas interessadas nas decisões de elaboração de políticas voltadas ao seu próprio interesse. Um exemplo claro disso acontece com a construção das provas estandardizadas de avaliação em larga escala, as quais são elaboradas por agências reconhecidas pela especialização técnica em testes e medidas, e que estão, em sua maioria, fora do contexto das escolas.

A influência do Banco Mundial pode ser observada, mais uma vez, nas palavras de Silva (2002, p. 5), quando lista três condições das quais as políticas para a educação são resultantes e, como já era de se esperar, os organismos internacionais, com destaque ao BM, aparecem em primeiro lugar na definição destas políticas:

[...] as políticas para a educação pública são resultantes, em primeiro lugar, das imposições das instituições internacionais, particularmente do Banco Mundial, nas prescrições socioeducacionais, não apenas pelo montante financeiro de que dispõe, mas pela capacidade de gerenciar e manipular o consentimento dos governados; em segundo lugar, resultam da capacidade de as entidades, associações, organizações e sindicatos avançarem na direção almejada pelas forças sociais opositoras; e em terceiro, das práticas pedagógicas inventadas, no interior de uma escola pública, em que se conjugam histórias de vida, identidades, valores, concepções teóricas, culturas e saberes.

Em segundo lugar aparecem as políticas alavancadas pelos movimentos sociais, representados pelas organizações da sociedade civil, pela força e pelo exercício da cidadania; e, por último, a força local está retratada, ou seja, a realidade local, do interior das escolas, está/permanece alheia às decisões que dizem respeito, primeiramente, a ela própria.

Esta conjuntura nos leva a refletir a questão de que não apenas por seus créditos e financiamentos que o Banco Mundial influencia as políticas educacionais brasileiras, mas também, e talvez principalmente, pela influência de suas orientações, que têm sido colocadas

¹⁸ Utilizamos esta expressão para nos referirmos às políticas compensatórias propugnadas pelo BM, e propagadas sob o slogan de “solução de todos os problemas”.

em prática sem, no entanto, passar por uma análise sistematizada e criteriosa, por partes dos governos e da sociedade civil dos países em desenvolvimento. “E a sociedade civil continua sem instrumentos de fiscalização e controle do Estado” (SILVA, 2002, p. 103).

A ilusão econômica acometida pelo Banco Mundial e pelo FMI aos países, em especial, ao Brasil, acabou por desestruturar ainda mais aquilo que já estava à deriva. A dívida externa não se extinguiu, as bases econômicas não foram fortalecidas e o sistema capitalista continua causando desigualdades catastróficas. E para piorar, a educação está cada vez mais subordinada ao modelo econômico, transcrita como mercadoria, através da imposição de políticas assistencialistas compensatórias.

Na linguagem formal do Banco Mundial, este oferece cooperação e assistência técnica aos países que são membros. Para isso, denomina como “cooperação” ou “assistência técnica” os créditos concedidos ao setor educacional dos países em desenvolvimento; entretanto, esses financiamentos consistem em empréstimos do tipo convencional, com encargos pesados, regras rígidas e condicionalidades econômicas e políticas a serem seguidas para que o crédito seja concedido. A educação é, pois, submetida a uma perspectiva economicista, e a lógica de mercado passa a ser encarada como fator de eficiência dos serviços de ensino, suplantando o caráter educativo em si. (SILVA; AZZI; BOCK, 2005).

A lógica de mercado a que a educação está sobrepujada é estratégia inteligente do Banco Mundial, já que, ao pregar a qualidade educacional com políticas compensatórias e assistenciais, acaba por subtrair atribuições voltadas ao financiamento de recursos, o que incide em desdobramentos na transferência de responsabilidades cada vez maiores aos entes locais. Fonseca (1998, p. 39) sublinha que, assumindo um novo papel, o BM vem elaborando uma série de documentos políticos, nos quais se destaca uma considerável produção teórico-conceitual na área da política econômica e social a qual, certamente, sinaliza a sua relação com as nações-membros. Assim, alguns temas como “[...] "progresso", "desenvolvimento sustentável", "realismo", "autonomia", "equidade", "pobreza", passam a fazer parte do discurso que fundamenta o seu processo de financiamento”. A interpretação desses conceitos é condição imprescindível para a compreensão do verdadeiro papel que o Banco desempenha junto aos países membros, em especial no tocante à educação e à formulação de políticas públicas para o setor educacional.

Não pretendemos avaliar a interferência dos organismos multilaterais em profundidade. A intenção é evidenciar tal influência e apontar para a necessidade de investigar o impacto dessa no contexto educacional brasileiro, principalmente no que tange às políticas públicas educacionais.

Quando observadas as recomendações do Banco Mundial, a educação, como um direito universal, é submetida a uma perspectiva economicista, e passa a ser encarada como fator de eficiência dos serviços de ensino e de amparo social. O caráter educativo é depreciado em favor de uma lógica de mercado, e a educação passa a ser considerada um pilar estratégico para o desenvolvimento econômico mundial globalizado.

A educação, no Brasil, especialmente no tocante às políticas públicas educacionais, ainda segue a lógica neoliberal, alçada pelos organismos internacionais, como é o caso peculiar do Banco Mundial. Enquanto esta relação persistir, será difícil atentar aos resultados concretos da experiência local em detrimento daqueles puramente mercadológicos e capitalistas, impostos pelos organismos internacionais.

De acordo com Fonseca (1998, p. 64), “[...] a complexidade do desafio social brasileiro fica reduzida ao cumprimento de objetivos que atendem mais ao imperativo econômico do sistema internacional do que à realidade local”. Quiçá, algum dia, os organismos internacionais levem mais em conta os resultados concretos da experiência do que a retórica que envolve os acordos.

No próximo subcapítulo, tentamos retratar alguns determinantes históricos em relação à avaliação em larga escala no Brasil, no sentido de traçar um horizonte, a partir do qual se possa compreender como se deu a adoção das políticas de avaliação em larga escala no Brasil, por meio da compreensão de uma breve contextualização da educação no País, a qual esteve/está marcada por constantes reformas.

2.3 Avaliação em larga escala no Brasil: determinantes históricos

Propomo-nos a analisar, a partir de um contexto nacional, os aspectos históricos da avaliação em larga escala, à luz dos processos pelos quais tal política pública educacional perpassou. Embora evidências do Estado em tomar a avaliação como parte do planejamento educacional desde a década de 1930, foi preciso um amadurecimento de cinco décadas para que o processo tivesse início. A avaliação em larga escala como política pública, tal como é hoje concebida, foi iniciada no Brasil, no início da década de 1980, quando o Ministério da Educação (MEC) começou a desenvolver estudos sobre a avaliação educacional, movido pelo incentivo proveniente das agências financiadoras transnacionais e, nesta perspectiva, foram lançados os pressupostos para a construção do que veio a se tornar, mais tarde, o Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica).

Nesta época, já se vivenciava no País, um processo gradual de redemocratização, o que gerava um clima tanto de busca da universalização e qualificação da educação, quanto de percepção da necessidade de se construir instrumentos para a avaliação em larga escala (GOMES NETO; ROSEMBERG, 1995). Desde a década de 1960, o Brasil tem vivenciado a ampliação do uso de testes educacionais; entretanto, foi mais precisamente no ano de 1988, de acordo com Werle (2011) que são ensaiadas as experiências de avaliação em larga escala na Educação Básica que, com reformulações importantes, ainda hoje estão em vigor.

A partir, sobretudo, da década de 1990, no contexto da experiência da Reforma do Estado Brasileiro e da conseqüente minimização do papel do Estado como ente executor das políticas públicas brasileiras – o qual passa a assumir um papel predominantemente regulador –, é que o debate acerca das avaliações em larga escala ganha maior força e espaço. Neste cenário, é possível dizer, ancorando-nos nos pressupostos de Assunção e Carneiro (2012), que as avaliações em larga escala foram elaboradas de forma centralizada e padronizada e, por isso, descontextualizadas da realidade das escolas, às quais deveriam atentar.

Em 1990, inicia o 1º ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (Saep), desenvolvido de forma descentralizada pelos estados e municípios. E é a partir de 1992 que a avaliação em larga escala passa para responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão do MEC. Nesta época, paralelamente, “iniciam as primeiras experiências de avaliações em nível estadual” (BONAMINO, 2002, p. 64).

A partir de 1995, entretanto, ocorre uma reordenação na avaliação em larga escala da Educação Básica na direção de uma centralização de decisões na União e um correspondente afastamento da participação dos Estados – o que reforça que estes passassem a criar suas próprias estruturas avaliativas, como é o caso dos estados de São Paulo e de Pernambuco, os quais criaram seus próprios sistemas de avaliação em larga escala, o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), implantado em 1996, e o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe), realizado pela primeira vez no ano de 2000 (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Tal reordenação, ocorrida em meados da década de 1990, acaba por induzir o sistema de avaliação a assumir um novo perfil reforçado por empréstimos com o Banco Mundial (BM) e pela a terceirização de operações técnicas, passando a chamar-se Sistema de

Avaliação da Educação Básica (SAEB)¹⁹. As decorrências desta situação são retratadas por Werle (2011, p. 775):

A partir daí, as funções do MEC se restringem à definição dos objetivos gerais do Sistema de Avaliação, os professores da Universidade passam a ter “posição subalterna”, bem como as administrações locais veem reduzida sua ação ao simples apoio logístico na fase de aplicação das provas.

A reestruturação pela qual a avaliação em larga escala passou demonstra certo desalinhamento de questões relacionadas ao planejamento educacional em nível nacional. Cada vez mais, os entes aos quais as avaliações mais deveriam interessar (MEC, universidades, administrações locais, professores, escolas), na maioria das vezes, não têm direito a questionamentos, opiniões, sugestões e transformações. As decisões mais importantes ficam a cargo de entes transnacionais que, em sua maioria, não são capazes de traçar um diagnóstico coerente de cada realidade de modo a atender a todas as esferas envolvidas nos processos de avaliação em larga escala, primando pela equidade educacional.

A avaliação então realizada pelo Saeb passa a ocorrer de dois em dois anos, focando dois componentes curriculares: língua portuguesa (leitura) e matemática (solução de problemas). A característica deste sistema é ser uma avaliação amostral de 4^a e 8^a séries (5^o e 9^o anos) do Ensino Fundamental e de 3^o ano do Ensino Médio²⁰, envolvendo estudantes das redes pública e privada, de zonas urbanas e rurais, oferecendo informações passíveis de serem tratadas por localização, por dependência administrativa, por unidade da federação, por região e na totalidade do país.

Cabe ressaltar que, no final do ano de 1996, a Lei n.º. 9.394 (BRASIL, 1996) é promulgada, reafirmando o papel da avaliação em larga escala e tornando imperativo o processo de avaliação, exigindo sua universalização, conforme conteúdo do

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] § 3º O Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, devem: [...] IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996).

¹⁹ Embora o SAEB tenha se iniciado anos antes, em 1994 é que ele foi formalmente instituído por meio da Portaria n.º 1.795, de 27 de dezembro.

²⁰ A avaliação da Educação Básica, que se reduzia ao SAEB, amostral, focado em competências em leitura e matemática, passa a contar, em 1998, com outro instrumento, agora instituído com o objetivo de verificar o comportamento de saída do Ensino Médio, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). “Este extrapola o objetivo de avaliar as aprendizagens realizadas pelos concluintes do Ensino Médio no momento em que subsidia a engrenagem organizada nacionalmente para o ingresso no sistema federal de Educação Superior pública, substituindo, em muitos casos, a prática do vestibular como forma de seleção para o ingresso no Ensino Superior” (WERLE, 2011, p. 776).

Com exigências da legislação, os processos de Avaliação em Larga Escala ganham ainda mais espaço no Brasil, tomados por inúmeras iniciativas a partir da década de 2000. É a partir deste ano que o Brasil passa a participar, como convidado, do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)²¹, organizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – (OCDE), o qual se realiza, a partir desta data, de três em três anos.

Entre os documentos, o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011), promulgado em 2001 pela Lei nº 10.172, indicava em suas diretrizes, suas metas e seus objetivos, os processos extensivos de avaliação em todos os níveis e delineava formas de operacionalizá-los, indicando ações que, no decênio, algumas foram sendo desenvolvidas e implementadas. Nas palavras de Werle (2011, p. 778),

Nas diretrizes para o Ensino Fundamental, o PNE reafirma a necessidade de consolidar e aperfeiçoar o Censo Escolar e o Saeb e de criar sistemas complementares nos estados e municípios, explicitando, dentre seus objetivos e suas metas, a necessidade de articular as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação.

Em 2005, o SAEB, que possibilitava apenas função diagnóstica e de monitoramento da qualidade da Educação Básica brasileira, desdobra-se e é criada a Prova Brasil; agora o País conta com um instrumento que, além de diagnosticar, também permite agregar a noção de responsabilização (FERNANDES; GREMAUD, 2009). Para Bonamino e Sousa (2012) a Prova Brasil foi criada dada as limitações do SAEB em retratar as especificidades dos municípios e escolas, bem como induzir a formulação de novas políticas educacionais.

Da mesma forma que o SAEB, a Prova Brasil acontece de dois em dois anos e é responsável por auxiliar governantes no processo de direcionamento de recursos para as escolas, no estabelecimento de metas e de ações pedagógicas, além de funcionar como um “[...] instrumento de pressão, para pais e responsáveis, por melhoria da qualidade da educação de seus filhos, uma vez que, a partir da divulgação dos resultados, eles podem cobrar providências para que a escola melhore” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 379).

²¹ De acordo com Werle (2011, p. 777), o Programme International Student Assessment (Pisa) avalia jovens de 15 anos, no final da escolaridade obrigatória, qualquer que seja o tipo de escola em que estudem, focando temas que estes jovens necessitarão no futuro e avaliando como os jovens operam com os conhecimentos e aprendizagens. O conteúdo corresponde às áreas da leitura, matemática e ciências. “O Pisa é uma prova que é aplicada a cada três anos, com um enfoque dominante em cada aplicação: em 2000 a ênfase esteve na leitura; em 2003, na matemática; em 2006, em ciências; em 2009, novamente na leitura”. Entretanto, “o Pisa não objetiva [...] medir o alcance da formação geral moderna ou delinear o perfil de um currículo internacional” (AMARAL, 2008, p. 38 *apud* WERLE, 2011, p. 777).

As autoras (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 373) falam de três gerações de Avaliação em Larga Escala da educação, a partir dos objetivos e desenhos usuais em iniciativas implementadas no Brasil:

A primeira geração consiste na avaliação diagnóstica da qualidade da educação sem atribuição de consequências diretas para as escolas e para o currículo escolar. As outras duas gerações articulam os resultados das avaliações a políticas de responsabilização, com atribuição de consequências simbólicas ou materiais para os agentes escolares.

Quando falam na primeira geração de Avaliação em Larga Escala, estão referindo-se ao SAEB, realizado durante cerca de dez anos; quando mencionam a segunda e a terceira gerações remetem-se à Prova Brasil e aos Sistemas de Avaliação criados pelos estados de São Paulo e de Pernambuco, respectivamente.

A Prova Brasil, com característica censitária, passou a integrar, a partir do ano de 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual passou a ser referência para a definição de metas que possam aferir qualidade à educação, pelo menos até 2021²². Tal indicador possibilitou que os resultados da Prova Brasil passassem a ser amplamente divulgados, e atualmente o IDEB configura-se no “[...] principal indicador adotado pelo Governo Federal para traçar metas educacionais a serem alcançadas por escolas e redes estaduais e municipais” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 379).

A partir da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)²³, novos rumos começam a serem traçados, em nível de política educacional, para se tentar alcançar níveis de qualidade de ensino mais elevados. O fato é que o próprio Decreto nº. 6.094/2007, que regulamenta o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que integra o PDE, estabelece em seus artigos:

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes: [...] XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área

²² O IDEB foi criado pelo INEP, órgão vinculado ao MEC, em 2007. A meta para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental é atingir um IDEB igual a 6,0 em 2021, ano do bicentenário da Independência (BRASIL, 2011; 2014). Para maiores informações, consultar: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>.

²³ A rigor, não necessitávamos de um novo plano, o PDE, pois estava em vigência o PNE 2001-2011, o qual já continha objetivos e metas com relação ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Talvez fosse por causa da criação do Ideb?

da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º (BRASIL, 2007).

Por falar em metas, cabe mencionar que a meta nacional ampara todo o cálculo das trajetórias intermediárias individuais do IDEB para o Brasil, unidades da Federação, municípios e escolas, a partir do compartilhamento do esforço necessário em cada esfera para que o país atinja a média almejada no período definido. Ainda sobre o Plano de Metas, após estabelecer as 28 diretrizes que o integrarão, o PDE define no Capítulo II, artigo 3º, que trata do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB):

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).

De fato, se torna bem claro que todo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) está ancorado justamente na criação do Ideb, que pondera os resultados do Saeb, da Prova Brasil e dos indicadores de desempenho captados pelo censo escolar (evasão, aprovação e reprovação).

No seguimento do estudo, tecemos uma breve contextualização do Ideb, enquanto indicador que surge em meio a um contexto marcado por influências da globalização neoliberal, bem como de organismos internacionais, imerso em um cenário de reformas educacionais.

2.4 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: breve contexto

Em 2007, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) cria o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual representa a iniciativa de reunir, em um só indicador, dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das Avaliações em Larga Escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do INEP, o

SAEB – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios (BRASIL, 2011a).²⁴

De acordo com o INEP, o IDEB amplia as possibilidades de mobilização da sociedade em favor da educação, uma vez que o índice é comparável nacionalmente e expressa em valores os resultados mais importantes da educação: aprendizagem e fluxo.

O IDEB configura-se como uma ferramenta que possibilita o acompanhamento das metas de qualidade estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE) para a Educação Básica, o qual estabelece, como meta, que em 2021 o IDEB do Brasil nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental seja 6,0 – média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos. Segundo o INEP, esta meta deverá ser alcançada tendo em vista que cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional, promovendo a equidade. Considera-se, pois, que o IDEB assume a função de condutor de política pública em prol da qualidade da educação (BRASIL, 2011).

O indicador é considerado a “essência” do PDE. Neste sentido, a obtenção dos níveis mais elevados de qualidade constitui-se no entrelaçamento de políticas distintas, mas com fins semelhantes sob a ótica do Plano, que não procura ocultar que seu interesse é antes de tudo a elevação do Ideb. Não se pode perder de vista, contudo, o reducionismo de todo um complexo de políticas educacionais visando a qualidade a um índice como o Ideb, um indicador quantitativo. Apesar disso, os desdobramentos estão sendo bastante interessantes, ao ponto que se conjugam não apenas com foco na avaliação em larga escala, mas em diversas políticas públicas educacionais, contemplando desde a preocupação com a efetiva alfabetização de crianças até os 8 (oito) anos de idade até a formação dos profissionais do magistério e seu piso salarial nacional, conquista histórica para a categoria (PAZ; RAPHAEL, 2010). Nas palavras de Saviani (2007, p. 1.243):

Vê-se que o PDE representa um importante passo no enfrentamento do problema da qualidade da educação básica. Só o fato de pautar essa questão como meta da política educativa e construir instrumentos de intervenção já se configura como um dado positivo que precisa ser reconhecido. Mas, em sua configuração atual, ainda não nos dá garantia de êxito.

²⁴ O cálculo do IDEB pode ser assim exemplificado: para uma escola, cuja média na Prova Brasil seja cinco e o tempo de conclusão dois anos, o IDEB será 5 (cinco) multiplicado por 0,5 (zero vírgula cinco), IDEB igual a 2,5 (dois vírgula cinco). Para outra escola em que a média na Prova é igual a 5 e o tempo médio para concluir é de um ano, o IDEB será igual a 5.

Dados do Ideb apresentados pelo MEC, associados a ideias de pensadores como Saviani, permitem elucidar que atingir as metas estabelecidas não é tarefa fácil e, mesmo que fosse, ainda caberia analisar com profundidade se tais metas são de fato a conjunção de diversos fatores reais de melhoria da qualidade de ensino e de promoção da equidade educacional.

Por falar em promoção de equidade educacional, cabe mencionar o que o novo PNE 2014-2024 arrisca priorizar na estratégia 7.9 da Meta 7²⁵ de seu documento referência, a orientação de

[...] políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos estados, inclusive do Distrito Federal, e dos municípios (BRASIL, 2014, p. 60-61).

Os apontamentos acerca da conceituação e das características do Ideb nos levam a buscar um maior entendimento acerca dos mecanismos que produzem equidade educacional, refletindo seu potencial de redução das desigualdades educacionais e de promoção da justiça social.²⁶

Afonso (2009) faz uma crítica ao referir que instrumentos de avaliação como o Ideb que mensuram e quantificam através do Estado-Avaliador e por meio de avaliações externas, não levam em conta as especificidades de cada região. Além disso, há o perigo de que o resultado destas avaliações seja o único fator para a tomada de decisões (e punições) sobre o processo educativo como um todo, sobre os professores e sobre os estudantes. O autor complementa, dizendo que este modelo poderá levar à

concorrência e competição entre instituições públicas, como as escolas, e, dentro destas, por exemplo, a adoção de certos procedimentos de feitura de turmas e de distribuição do serviço docente, ou a valorização de modelos e instrumentos de gestão que, directa ou indirectamente, induzem ao individualismo competitivo e a sobrevivência neodarwinista dos supostamente mais aptos (estudantes, professores ou funcionários). (AFONSO, 2009, p. 22).

Ao contrário, o autor defende um modelo de avaliação que esteja integrada aos valores locais, significando mais do que a simples prestação de contas e levando em conta os

²⁵ A meta sete traz em seu texto escrito a intenção de “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...]” (BRASIL, 2014, p. 60).

²⁶ Esta temática será aprofundada nos próximos capítulos.

processos de participação, negociação e justificação, justiça e equidade (social e educacional). Ventura (2016, s/p) corrobora a ideia, ao elucidar que

O ideal é que haja adequação entre o nível dos itens na prova e a sequência de sua apresentação com o potencial e perfil de desempenho dos alunos. Para se acompanhar o desenvolvimento dos alunos, tem de se possuir um sistema que recolha informações que possam ser comparadas a intervalos de tempo. Mas, acima de tudo, a eficácia da avaliação só é atingida se ela não for convertida num fim em si mesmo. Se a avaliação não constituir um instrumento a serviço da melhoria da aprendizagem dos alunos, ela não tem justificativa.

Para o autor faz-se necessária uma efetiva e sustentada política de autoavaliação das práticas e dos resultados a partir da avaliação em larga escala.

No intuito de conferir maior compreensão à formulação do Ideb, no próximo capítulo trataremos acerca da equidade, das desigualdades educacionais e da justiça social, no intuito de refletir sobre tais conceitos e o lugar que ocupam nos processos de avaliação vigentes no Brasil, notadamente o Ideb, compreendido, neste estudo, como possibilidade de justiça social.

3 EQUIDADE, DESIGUALDADE(S) EDUCACIONAL(IS) E JUSTIÇA SOCIAL: O QUE O IDEB (NÃO) CONTA?

Temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza. (SANTOS, 2006, p. 316).

O objetivo deste capítulo é refletir acerca da conceituação da equidade, das desigualdades educacionais e da justiça social, a fim de compreender a contribuição destes conceitos para a formulação do Ideb. No primeiro subitem, buscamos evidenciar as diferentes concepções acerca do conceito de equidade, entendendo sua gênese para, a partir daí, compreender seu significado na área educacional. Na sequência, apresentamos algumas das dimensões da desigualdade educacional explicitadas por alguns estudiosos e traçamos algumas intersecções acerca destas e da equidade. Por fim, procuramos relacionar a construção da equidade, a redução das desigualdades educacionais enquanto justiça social, trazendo aspectos do que o Ideb (não) conta.

Compreendemos que estudar o Ideb, como um indicador de qualidade da educação brasileira, aliado ao desafio da equidade em educação significa deslindar a questão das desigualdades educacionais. Afinal, não há como trabalhar o conceito de equidade em educação sem considerar a problemática das disparidades educacionais. Pensar a equidade enquanto um processo de construção torna-se um desafio, tanto quanto o é a redução das desigualdades educacionais enquanto condição para a justiça social. Embora a concepção de equidade tenha surgido com mais ênfase na Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada em 1990 em Jomtien na Tailândia, o conceito ao qual nos filiamos não é o do neoliberalismo que pressupõe a eficiência e a eficácia em educação e em avaliação, o que será mais bem explicitado no decorrer deste estudo.

3.1 Equidade: entendendo sua gênese

A equidade assume função importante ao ser compreendida, em seu conceito amplo, como coirmã da justiça, embora equidade e justiça não sejam “absolutamente idênticas nem geneticamente diferentes” (ARISTÓTELES, 1999, 2003). John Rawls (1997), filósofo político norte americano, elaborou uma teoria da justiça conhecida como “justiça como equidade”. Para isso, ele parte da ideia de um contrato social, corroborada à proposta de Santos (2002), buscando estabelecer os princípios de justiça para uma sociedade democrática.

Mas o que é equidade? Percorrendo o conceito de equidade, nos deparamos com o de igualdade; tais concepções devem ser analiticamente examinadas, do ponto de vista de uma pretensa distinção entre os termos. Para além dos debates sobre a necessidade de igualdade, a equidade pode ser vista como uma forma de tratar as diferenças de forma diferente para então possibilitar uma determinada igualdade. Equidade conduz ao exercício de certas desigualdades para o bem comum. (ARISTÓTELES, 1999).

Partimos da premissa de Boaventura de Sousa Santos: “as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza” (SANTOS, 2003, p. 56). Esta ideia ajuda a definir o conceito de equidade. Pesquisando a palavra equidade em dicionários²⁷, percebemos que é originária do latim *aequitas* que significa igualdade, simetria, retidão, imparcialidade, conformidade e representa a persistente busca pela justiça, que trate cada indivíduo segundo sua natureza particular. A equidade é, pois, o conceito em que a justiça se baseia pela igualdade, ao propor o respeito aos direitos de cada um. (ARISTÓTELES, 1999).

Faz-se necessário, entretanto, diferenciar os termos igualdade e equidade²⁸. Do ponto de vista etimológico, igualdade e equidade são equivalentes já que a igualdade refere-se à iniciativa de reconhecer igualmente o direito de cada um e equidade é a qualidade ou estado de igual. Para Amartya Sen (2008), escritor e economista indiano, o que define uma sociedade justa é a que dispõe de igualdade de oportunidades para todos, que se entende como sendo dar a todos o mesmo ponto de partida.

Para exemplificar a diferenciação entre os termos, Casassus (2009, p. 46) estabelece uma importante distinção entre uma política voltada à igualdade e uma voltada à equidade:

[...] uma política orientada para a igualdade é uma política que procura igualar o acesso à educação e que busca a igualdade de resultados. [...] uma política orientada para a equidade é aquela que procura dar a cada estudante uma educação de acordo com suas necessidades, as que estão mais ligadas a sua condição social e características culturais.

Com esta afirmação, definimos igualdade como algo que quer igualar a todos, com tratamento de forma igualitária para que todos desfrutem dos mesmos direitos e obtenham os mesmos resultados. A equidade, por sua vez, procura dar oportunidades diferentes a cada um, de acordo com a realidade própria de cada sujeito, de forma que este venha a alcançar os

²⁷ Conceito encontrado no site: <https://www.meusdicionarios.com.br/equidade>. Acesso em: 8 jul. 2016.

²⁸ Contudo, é comum que encontremos palavras que assumem diversos significados, dependendo de como são utilizadas. “Se as palavras tivessem sempre um sentido óbvio e único, não haveria literatura, não haveria mal-entendido e controvérsia” (CHAUÍ, 2001, p. 96).

objetivos almejados. A principal semelhança entre estes conceitos é que ambos têm a justiça como princípio. Para Farenzena (2006, p. 105), “a busca de equidade não pode ofuscar ou colocar num plano de menor valor o ideal da igualdade”.

De acordo com o Dicionário de Política, o princípio de justiça está assim formulado: “Cada indivíduo possui direito igual a mais ampla liberdade possível, compatível com a igual liberdade dos outros” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 293). Aprofundando o conceito de equidade, vimos que este tem sua gênese na Grécia, em Aristóteles, especialmente em suas obras *A Retórica* e *Ética a Nicômaco*, nas quais o pensador relaciona justiça e equidade. Para o filósofo,

[...] o conceito de equidade está interligado ao conceito de justiça, a qual é definida como a qualidade que nos permite dizer que uma pessoa está predisposta a fazer, por sua própria escolha, aquilo que é justo. [...] A justiça, por outro lado, está relacionada identicamente com o injusto, que é excesso e falta, contrário à proporcionalidade, do útil ou do nocivo. [...] No ato injusto, ter muito pouco é ser tratado injustamente, e ter demais é agir injustamente (ARISTÓTELES, 1999, p. 101).

Equidade e justiça são definidas por Aristóteles (1999, p. 109) como “[...] a mesma coisa, embora a equidade seja melhor”. Para ele o equitativo é considerado justo, mas não de acordo com a lei e sim como uma correção da justiça legal, quando esta não prevê particularidades, deixando lacunas. A aplicação universalizada da lei pode acarretar injustiças, cabendo, nestes casos, a eliminação do erro.

Como as leis são universais, não exercem ação de forma idêntica em todas as esferas. Assim, a equidade está acima de uma justiça em particular, mas não está acima da justiça de modo mais amplo. A equidade, então, presta-se à garantia de direito, independentemente do aspecto universal da lei. Para o pensador grego, a equidade propõe-se a corrigir a lei, quando a mesma não atende a todos.

Hoppe (2008, p. 52) ensina que a equidade auxilia os aspectos em que a justiça precisa ser testada, propugnando que o direito a ser assegurado necessita ora do direito universal, ora da ênfase ao particular. Ainda, para este autor, a equidade está relacionada a atos que a lei não consegue prever, ficando sua função atrelada a “adequar a lei ao caso concreto”.

Nesta mesma linha de pensamento, para Aristóteles, o princípio da equidade exige o reconhecimento das desigualdades existentes, bem como o tratamento desigual aos desiguais na busca da igualdade entre os homens. Como afirma Hayek²⁹ (1990, p. 91 *apud* LIMA;

²⁹ Para maiores informações, consultar: HAYEK, F. A. von. **O caminho da servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

RODRIGUEZ, 2008, p. 59), “[...] para proporcionar resultados iguais para pessoas diferentes, é necessário tratá-las de maneira diferente”.

Para Rawls (1997), com seu liberalismo social e contratualista, defendido no livro *Uma Teoria da Justiça*, o princípio da liberdade somado ao de equidade, compõe o conceito de justiça. O primeiro consiste na liberdade referente à política de expressão e de reunião, de consciência e de pensamento, de possuir propriedade, e em relação à prisão arbitrária. E o segundo, princípio da equidade (ou de justiça), é composto por outros dois princípios: o da diferença e o da igualdade, o qual ele interpreta desta maneira:

[...] as desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de modo a serem ao mesmo tempo: (a) para o maior benefício esperado dos menos favorecidos e (b) vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades (RAWLS, 1997, p. 88).

Com estas palavras, depreende-se a teoria da justiça como equidade, proposta por Rawls (1997, p. 34), na qual o “conceito de justo precede o de bem”. Através desta teoria da justiça, o autor acredita numa ideia de contrato social, afirmando que os cidadãos poderiam escolher princípios de justiça que sustentariam o tecido social. De forma resumida, pode-se afirmar que, para o autor, superar as injustiças dar-se-á pelo princípio da equidade. A perspectiva da equidade, portanto, rege suas ideias sobre justiça, e esta representa a garantia de justiça social. Em suas palavras: “a ideia mais fundamental nessa concepção de justiça é a ideia de uma sociedade como um sistema equitativo de cooperação que perpassa de uma geração para outra”. Rawls (2003, p. 7).

Ao refletir sobre a teoria de justiça percebemos seu potencial para reduzir as desigualdades através de políticas educacionais focadas em segmentos específicos. Assim, para Rawls, à semelhança de Aristóteles, o conceito de equidade está ligado ao de justiça, cabendo ao Estado a garantia da satisfação das necessidades fundamentais dos indivíduos, mesmo que por ação preventiva em função de sequelas produzidas pelo mercado.

Contudo, visualizamos que o conteúdo do conceito de equidade é abordado de maneira discrepante por diferentes estudiosos, o qual passa a assumir, por vezes, significados distintos a depender da forma como é utilizado. No quadro 1, podemos observar as diferentes abordagens dadas ao conceito de equidade, a partir da visão dos autores pesquisados:³⁰

³⁰ Tais conceitos serão aprofundados nos próximos capítulos.

Quadro 1 - Diferentes abordagens do conceito de equidade

AUTORES	CONCEPÇÕES DE EQUIDADE
Aristóteles (1999)	Entende que o princípio de equidade representa uma correção da justiça legal.
Saviani (1998)	Reflete sobre a ideia de o conceito fundamentar-se em razões utilitárias.
Rawls (1997)	Afirma que o conceito de “justiça como equidade” reforça o sentido de igualdade de oportunidade.
Friedman (1979)	Apresenta o conceito de equidade como igualdade de resultados.
Hayek (1990)	Defende que o princípio da equidade quando posto a prova da utilidade torna-se insatisfatório.

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora (2016), com base em Lima e Rodriguez (2008).

Nesta análise parece-nos pacífico que no sentido histórico, o conceito traz implícito o sentido de flexibilidade ou como afirma Saviani (1998, p. 30) “maleabilidade” na aplicação do direito ou ainda, nas palavras de Aristóteles (2003, p. 125) “[...] uma correção da lei quando essa é deficiente em razão da sua generalidade”. Transformando isso numa máxima poderíamos resumir o conceito de equidade em “tratar de forma desigual os desiguais”, na busca da justiça social. Nota-se que ora o conceito é entendido como em tratar de forma igual os desiguais (igualdade de oportunidade, por exemplo) ora em tratar de forma desigual os desiguais (dar mais a quem tem menos). Não se trata, porém, de um jogo de palavras, mas de conceitos que orientam as políticas públicas que são formuladas e, por sua vez, aparecem referenciadas nestas concepções. A aplicação prática de “tratar de forma igual os desiguais” produz resultados diferentes de “tratar de forma desigual os desiguais” e este é o conceito de equidade que consideramos apropriado para este estudo, pois de alguma forma isto pode contribuir para resultados mais equitativos.

Fazendo menção à equidade como princípio da justiça, as formas de mudança da sociedade deverão qualificar-se e colocar como foco prioritário a defesa e a satisfação das necessidades humanas para uma outra sociedade possível, onde se estabeleça a justiça social. Diante disso, concordamos com as ideias defendidas por John Rawls e Amartya Sen, quando permitem compreender, elucidativamente, a distinção entre equidade e igualdade, de tal forma

que, para além do debate sobre a necessidade de igualdade, é preciso tecer uma análise diversa, qual seja, equidade como tratar as diferenças de forma diferente para então possibilitar uma igualdade objetivada.

Alguns desafios estão postos para a superação dos conflitos explicitados, a saber: conquista de maior espaço, visibilidade e protagonismo dos setores sociais, desde a formulação, execução, monitoramento e avaliação de determinada política³¹; criação de estratégias para a participação efetiva da sociedade nas decisões públicas, através do enfrentamento das manobras de hegemonia e poder do Estado; além de respeito à pessoa e suas necessidades em sua totalidade, com vistas à equidade como princípio de justiça social.

Tais desafios mostram-se como compromissos de todos os cidadãos ativos que anseiam por uma sociedade em que prevaleça o cânone democrático da participação e a equidade de oportunidades, por meio de um montante de ações engajadas, pensadas e planejadas por meio de uma autoridade compartilhada, de democracia participativa complementada com a democracia representativa. Afinal, a ação democrática exige “[...] uma variedade de práticas e movimentos destinados a persuadir o agente a ampliar seus compromissos com os demais, construindo uma comunidade mais inclusiva” (MARQUES, 2008, p. 12).

Por fim, refletimos que a equidade, talvez, só existirá a partir do momento em que criarem-se mecanismos para que todos, não obstante as discrepâncias que haverão de existir, possam ser capazes de ter suas diferenças supridas e possam comungar de uma máxima efetivação da justiça social. Nesta perspectiva, na sequência do estudo, explicitaremos algumas das dimensões que a desigualdade assume no contexto educacional.

3.2 Desigualdades educacionais: qual(is) sua(s) face(s)?

Que o Brasil é um país marcado por inúmeras desigualdades econômicas, sociais, políticas, étnicas, religiosas, educacionais já sabemos. Que o acesso à educação pública, gratuita e de qualidade é um direito de todos assegurado pela Constituição Federal de 1988 e que o acesso a essa educação é, em partes, desrespeitado no Brasil também já é de nosso conhecimento. É necessário, pois, compreender o que há de possibilidades dentro do sistema educacional, para a construção da equidade e a redução das desigualdades educacionais. Para tal, torna-se importante reconhecer que as desigualdades educacionais podem agravar ainda

³¹ Para Pedrini; Adams; Silva (2007), um dos meios para instaurar a prática democrática são os conselhos, que geram a possibilidade de participação efetiva da comunidade.

mais as desigualdades econômicas e sociais da sociedade, em virtude da competição existente entre educação e tecnologia.

O sistema educacional brasileiro, por ser fruto de um processo histórico, configura-se no bojo das relações sociais e de produção, que dividiram (e ainda dividem) a sociedade em grupos econômicos distintos e, ainda, estabelece uma relação entre classes sociais antagônicas. Nesta perspectiva, desigualdade social e sistema educacional são dois elementos que encontram raízes no próprio processo produtivo e que, dessa forma, não podem ser analisados fora do contexto da sociedade capitalista. O sistema educacional assume, portanto, um papel fundamental na manutenção da alienação e da divisão social do trabalho, na medida em que as escolas têm se configurado como um espaço estratégico de convivência social, pautada pela reprodução da dinâmica da sociedade capitalista. E como Connell (2012, p. 681 *apud* ROBERTSON, 2013, p. 1) nos lembra: “[...] schools and colleges do not just produce culture, they shape the new society that is coming into existence all around us”. Isso, é claro, torna ainda mais importante que a educação seja ao máximo possível uma instituição justa.

Diante dessa realidade, que aspectos podem ser considerados quando falamos de desigualdade educacional? A renda per capita, escolaridade da família, taxa de abandono escolar no Ensino Fundamental, frequência escolar e o Produto Interno Bruto (PIB) são algumas das variáveis que precisam ser consideradas. Quando pensamos no Ideb, deparamo-nos com o processo histórico que as desigualdades educacionais perpassam, considerando três principais dimensões na visão de Sampaio e Oliveira (2015): a de acesso, a de tratamento e a de conhecimento.³² Tais concepções precisam ser examinadas separadamente e, ao mesmo tempo, de maneira inter-relacionada para que se efetive uma melhor compreensão de suas causas e implicações.

A desigualdade de acesso traz consigo a questão da igualdade de oportunidades; refere-se diretamente ao acesso de diferentes grupos sociais à escola e aos demais formatos de aprendizagem. Tal dimensão considera a ação pedagógica proporcional aos méritos e potencialidades dos indivíduos, isto é, aqueles com maiores condições e potencialidades devem receber mais; já aqueles que apresentam restrição em sua aprendizagem, precisam de menos. Podemos, então, dizer que essa dimensão conduz a um dos propósitos da qualidade educacional no sentido de ter acesso à educação.

Algumas políticas públicas preocuparam-se em diminuir essa desigualdade, estabelecendo a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino, bem como a expansão de sua oferta

³² Marcel Crahay (2000) estabelece três tipos de igualdade na educação: igualdade de tratamento, igualdade de oportunidades e igualdade de resultados.

com a manutenção da infraestrutura escolar. Embora esta preocupação do Estado em formular políticas capazes de garantir o acesso à educação, há demonstrações da permanência dessa desigualdade ainda nos dias atuais, conforme o exposto por Sampaio e Oliveira (2015, p. 514):

[...] a expansão da oferta educacional foi solucionando o primeiro problema, mas obstáculos internos ao sistema escolar passaram a impedir o prosseguimento nos estudos da população recém-chegada à escola, que não tinha as mesmas experiências culturais extraescolares dos grupos que já tinham acesso à escola.

Diferentes experiências culturais extraescolares dos distintos grupos que formam a escola apresentam-se como uma das questões de equidade enquanto justiça social imbrincadas à educação e que estão diretamente ligadas à avaliação em larga escala se pensarmos nas áreas privilegiadas que são avaliadas pelo Ideb, por exemplo. Que experiências culturais da própria representação da sociedade, os alunos terão, dentro da escola, se as disciplinas de português e matemática são mais relevantes porque vão indicar o “aprendizado” que eles necessitam para o mercado de trabalho?

Ao longo dos anos, especialmente entre as décadas de 1980 e 1990, passa-se a focar o prosseguimento dos estudos com aprovação, ou fluxo escolar. “No final da década de 80, cerca de 48% das crianças que ingressavam na primeira série eram reprovadas, e dois por cento evadia” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 514). Por isso, nos anos 90 foram adotadas políticas que buscavam a regularização do fluxo no Ensino Fundamental, como a adoção de ciclos, a promoção automática e programas de aceleração da aprendizagem.

Embora a adoção de medidas, como a formulação de políticas públicas que favorecessem o acesso à educação pelos mais variados grupos sociais e a obrigatoriedade das crianças entre 4 e 17 anos estarem na escola, a realidade nos mostra que o acesso ainda não é universal. Por isso, ainda é meta do PNE 2014-2024 em relação ao Ensino Fundamental: “[...] universalizar o Ensino Fundamental para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.” (BRASIL, 2014). Fora do período de obrigatoriedade, o ideal seria que o acesso fosse equitativo, ou seja, que os indivíduos tivessem as mesmas chances de ingresso independente de suas características pessoais, como renda, escolaridade familiar ou raça/cor.

Outra dimensão é a desigualdade de tratamento, a qual pressupõe como eixo a igualdade de tratamento, ou seja, que todos tenham as mesmas condições de oferta do ensino. “A partir desse tratamento homogêneo, o sucesso escolar dependeria do mérito individual de

cada aluno e, portanto, nessa concepção ainda se admite desigualdade nos resultados”. (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 517). Tal desigualdade diz respeito à divisão (já instalada) de responsabilidades entre os entes federados, e muito se deve a questões de ordem econômica e financeira, principalmente porque os mecanismos de transferências redistributivas são mais recentes e, ainda hoje, insuficientes para reduzir a desigualdade de condições financeiras entre os entes federados. Políticas de financiamento como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), buscaram equalizar um pouco os gastos. A ideia dos fundos foi redistribuir os recursos de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino, com isso, ambos possibilitaram a redistribuição horizontal de recursos entre o estado e seus municípios. Entretanto, “as políticas que buscam a homogeneização do tratamento via mecanismos de financiamento são ainda incipientes no Brasil”. (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 518).

Os fundos possibilitaram, ainda, o estabelecimento de um mecanismo de complementação por parte da União para os fundos com menores valores *per capita*. Contudo, de acordo com Abrucio (2010, p. 64),

[...] seria necessário que a União não só complementasse o dinheiro que falta para chegar à meta básica, mas que também fizesse política redistributiva. Caso contrário, a equalização se dá num patamar mínimo, e as redes dos estados mais ricos tendem a ter uma diferença substancial de condições em relação aos demais.

As políticas redistributivas são uma das opções para conter as desigualdades nos gastos com educação, no entanto, é preciso considerar que a União não opera apenas com este tipo de políticas, mas também por meio da regulação com a vinculação dos gastos a receitas municipais. Arretche (2010) destaca que políticas descentralizadas reguladas³³ também podem contribuir para a redução das desigualdades nos gastos. Políticas descentralizadas, segundo Arretche (2010, p. 603) são “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas”.

Questão igualmente emblemática é a desigualdade na remuneração dos profissionais da educação. O Piso Salarial Profissional Nacional, instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, é uma das políticas que buscou reduzir tal desigualdade. Com a criação da Lei

³³ A política de educação é regulada em virtude do que preconiza a Constituição Federal: 25% da receita de impostos devem ser destinados para educação pelos Estados, Distrito Federal e municípios, e 18% pela União.

do Piso, os entes federados deveriam cumprir um mínimo salarial; assim, estipulou-se um teto para o pagamento dos profissionais, baseado, em alguns casos, segundo Fernandes (2013)³⁴, no valor colocado como mínimo. Tal contexto acabou agravando a situação de alguns municípios ou estados que (ainda) encontram dificuldades no pagamento do Piso Salarial para seus profissionais.

Neste cenário de discussão sobre o financiamento padronizado da educação está concentrada no Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e no Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que já deveria ter entrado em vigor, conforme estipulado pelo PNE:

(Estratégia 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ; [...]

(Estratégia 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (BRASIL, 2014).

O CAQ e também o CAQi, assim como o Piso Salarial Profissional Nacional, são valores mínimos a serem garantidos em qualquer região do Brasil, e não correspondem a um valor médio ou máximo a ser gasto por aluno. São algumas das estratégias da meta 20 do PNE³⁵ e que já deveriam estar em funcionamento desde o ano passado, pois ele dialogaria com o Fundeb, indicando que o Fundo passaria a ter um valor mínimo a ser investido por aluno, o que colocaria o Brasil num melhor patamar (se é que isso interessa). Para Sampaio e Oliveira (2015, p. 519),

O CAQi e o CAQ permitirão uma equalização do financiamento das escolas no Brasil, pois deverão assegurar que todas tenham recursos suficientes para os insumos necessários a uma educação de qualidade. O que deve ser feito é definir quais são esses insumos indispensáveis.

³⁴ Ver mais em: FERNANDES, M. D. E. A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1095-1111, out. - dez. 2013.

³⁵ A meta 20 traz o seguinte texto: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.” (BRASIL, 2014).

O que se torna fundamental em meio a essa questão do financiamento e da desigualdade dos gastos em educação, é que com o montante que caberia à educação pela contribuição e parceria de todos os entes federados e também pelo PIB, poderia tornar os processos educacionais mais equitativos, atentando ao princípio da justiça social.

“Além dessas políticas vinculadas aos recursos financeiros alocados na educação, é preciso olhar para as políticas que se voltaram para uma uniformização do ensino.” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 519). Tal proposição já estava presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, que defendia “a escola oficial, única, em que todas as crianças [...] tenham uma educação comum, igual para todos” (MEC, 2010, p. 44).

Diante da democratização e uniformização do ensino, o governo federal teve forte influência, com a criação de programas que redefinem parâmetros nacionais e tentam combater as desigualdades por meio da distribuição de recursos aos entes subnacionais ou propriamente às escolas. Entre esses programas e pactos atuais da União estão: programas indutores de certas políticas como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, Novo Mais Educação (programa com proposta de ensino em tempo integral); programas de distribuição de materiais e recursos, como o Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional Biblioteca na Escola, Proinfo e outros como o Plano de Ações Articuladas.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024, por sua vez, também age (ou poderia agir) como um instrumento de uniformização das condições de oferta do ensino brasileiro, pois tem metas e estratégias que buscam reduzir as desigualdades de tratamento no Brasil, como as seguintes:

Estratégia 7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local³; [...] Estratégia 7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso à energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência; [...] Estratégia 7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

[...] Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam

formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (BRASIL, 2014).

Ao analisar as metas e estratégias, percebemos que o PNE busca alcançar patamares mais equitativos para o ensino, principalmente assegurando uma formação adequada dos professores, infraestrutura mínima em todas as escolas, além de objetivos e direitos de aprendizagem comuns a todos os alunos. No entanto, estas questões parecem tão óbvias que, se fôssemos pensar no funcionamento de uma escola, isso é o mínimo que deveria estar em ordem para que o trabalho tenha fluência, ou, ainda mais, para que uma escola possa ter licença para funcionar. E enquanto profissionais da educação, que lutam para que a educação seja prenúncio de justiça social, é paradoxal saber que o Brasil ainda está longe de alcançar o quadro proposto pelo PNE, especialmente no que tange a formação mínima exigida para professores e a infraestrutura, também diminuta, para o funcionamento dos estabelecimentos de ensino. Soares (2014) aborda a questão da desigualdade de infraestrutura na educação brasileira, asseverando que os alunos mais pobres estudam nas escolas com pior infraestrutura. Neto *et al* (2013, p. 97), também fazem menção à questão da desigualdade de infraestrutura na educação, e são enfáticos ao afirmarem:

O Brasil ainda está distante, não somente da equidade entre as escolas, mas também da garantia de um padrão mínimo de qualidade. [...] Assim, fica transparente a necessidade de políticas públicas que visem a diminuir as discrepâncias e promover condições escolares mínimas para que a aprendizagem possa ocorrer em um ambiente escolar mais favorável.

A terceira dimensão da desigualdade educacional abordada, não menos importante, é a desigualdade de conhecimento. Esta se preocupa com aspectos que as outras duas dimensões não mencionaram: a defesa da equidade no aprendizado. Nas palavras de Sampaio e Oliveira (2015, p. 523),

O ideal em um sistema equitativo é que os alunos de todos os grupos tenham a mesma probabilidade de sucesso educacional e bom desempenho. A discriminação positiva é defendida, ou seja, os recursos deveriam ser diferenciados conforme a necessidade do aluno ou da escola. Dessa forma, escolas com maior proporção de alunos pobres deveriam receber maiores recursos.

No Brasil, as iniciativas em torno de políticas federais de discriminação positiva ainda são parcas. Existe a priorização de algumas políticas no atendimento de populações mais vulneráveis: é o caso do programa de educação em tempo integral Novo Mais Educação, que

prioriza o atendimento a escolas com a maioria dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família.³⁶

No PNE 2014-2024, fica estabelecido um mínimo de conhecimentos que deve ser adquirido por todos na estratégia 7.2:

[...] assegurar que: [...] b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável [...] (BRASIL, 2014).

Ao mesmo tempo em que define um mínimo de conhecimentos a ser adquirido até o final do Ensino Fundamental, o PNE não deixa claro qual seria o nível suficiente de aprendizagem, e novamente está explícito o problema de falta de definição de um padrão de qualidade e equidade que deve ser assegurado a todos os estudantes. Outra questão da desigualdade de conhecimento em que não estão estabelecidos parâmetros de julgamento sobre a qualidade do ensino nos quais a sociedade possa se apoiar para exigir essa qualidade, diz respeito ao acesso a um mínimo cultural comum.

E, mais uma vez, Sampaio e Oliveira (2015, p. 523) nos fazem refletir, utilizando-se das palavras de Seabra (2009): “A equidade não busca o fim completo da hierarquização e seletividade do sistema escolar, mas a garantia de que os alunos de todos os grupos sociais tenham a mesma probabilidade de sucesso.” Neste sentido, não há que subestimar a capacidade de um aluno por sua condição ou origem social, mas, antes, compreender sua realidade para oferecer-lhe a mesma chance de aquisição de conhecimentos, senão mais instrumentos educativos que auxiliem no seu desenvolvimento intelectual e cultural. De acordo com Seabra (2009 *apud* SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 523), “alguns criticam a ideia de equidade, pois esta não garantiria a todos um mínimo, mas apenas a mesma chance de aquisição de conhecimentos.” Tais críticas vão ao encontro de um sistema educativo que garanta um mínimo cultural que todos os alunos deveriam adquirir, abaixo do qual a desigualdade não é aceitável. Contudo, é necessário que haja uma igualdade nos resultados? O que interessa, neste caso, é a real aprendizagem dos alunos e o seu sucesso diante de sua condição social ou o resultado de um teste de avaliação? “Os objetivos educacionais devem ser comuns a todos, permitindo-se diferenciar os meios para atingi-los, de acordo com a diversidade do alunado.” (SEABRA, 2009 *apud* SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 523).

³⁶ Objetivos, características e ações do programa serão tratados no próximo capítulo.

O PNE 2014-2024 também faz menção à equidade em suas diretrizes, no entanto, tal conceito aparece apenas uma vez no anexo que consta as metas e estratégias:

Art. 2. São diretrizes do PNE: [...] VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; [...]

Estratégia 7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios; (BRASIL, 2014).

No que se refere à desigualdade de conhecimento e à equidade da aprendizagem, o PNE reconhece tal desigualdade e promulga a sua redução, no que concerne à média do Ideb das escolas que não chegam a atingir a média nacional, além de propor diminuição das diferenças entre as escolas. Deprendemos que o Ideb, o qual sintetiza a taxa de aprovação do fluxo escolar e a média de desempenho dos estudantes no Saeb e na Prova Brasil, pode ser usado para o diagnóstico da desigualdade se compararmos os índices das diferentes escolas ou redes. No entanto, ele não considera a desigualdade no interior da escola ou do sistema, sendo possível aumentar o índice mesmo com o aumento da desigualdade interna. “Diversas vezes, o Ideb serve à lógica de competição entre as escolas - o que pode contribuir para o aumento das desigualdades.” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p.).

A questão das desigualdades internas nos estabelecimentos de ensino merece atenção, no sentido de buscar entender os fatores, em nível escolar, que contribuem para aumentar ou reduzir estas desigualdades. Diante disso, é interessante pensar uma proposta que considere também os níveis (ou os aspectos) de desigualdade presentes na escola. Delgado, Miranda Ribeiro e Soares (2013) defendem a importância da formulação de indicadores que considerem, além do desempenho médio, a desigualdade dos resultados escolares, discutindo três indicadores com componentes que medem desempenho e desigualdade: o Índice de Qualidade da Educação, o Índice Ponderado de Desempenho e o Índice de Desempenho Relativo.

Soares (2014) acusa a política educacional de, por vezes, ter-se focado apenas na melhoria do desempenho médio das redes de ensino, o que pode ocasionar a piora da desigualdade. Soares defende que indicadores precisam considerar a desigualdade e que os gestores educacionais necessitam incorporar a superação das desigualdades em sua agenda:

É fundamental criar indicadores de desigualdade e divulgá-los ao lado dos indicadores de sucesso. Noutras palavras, é preciso criar um Ideb das desigualdades, reportar resultados por grupos sociais definidos pelas dimensões de desigualdade que precisam ser vencidas: socioeconômica, raça-cor, gênero, região. (SOARES, 2014, p. 64).

As três dimensões da desigualdade educacional, discutidas até aqui, expressaram, mesmo que de forma sucinta, a desigualdade de acesso, de tratamento e de conhecimento na educação. Segundo Sampaio e Oliveira (2015, p. 525) “é importante entender como uma dimensão afeta a outra, e como a aparente redução da desigualdade educacional em uma dimensão pode, na verdade, corresponder a um aumento da desigualdade em outra dimensão”.

Um ponto importante que precisa ser considerado é que uma desigualdade pode ser condição para outra, assim como uma igualdade pode desencadear outra. Ou seja, “do que adiantaria ter um sistema em que todos têm desempenho igual se apenas uma parcela pequena da população o frequentasse?” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 526). Um segundo ponto que merece ser observado é a forma como as desigualdades se comportam quando aumenta o acesso a determinado nível de ensino. Quando algum nível se encaminha para a universalização, por exemplo, os privilegiados, aos olhos socioeconômicos, procuram outras escolas, para que seus filhos venham a estudar em escolas melhores do que os outros. (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015). Essa hipótese sugere, então, que a redução da desigualdade no acesso gera aumento da desigualdade de conhecimento.

Outro aspecto, ainda, é discutido por Seabra (2009), no sentido de levar ao entendimento de que as desigualdades podem deslocar-se pelos níveis de ensino:

A escola da modernidade universalizou-se no acesso, prolongou o tempo de permanência de todos, criou a ‘escola única’, mas só muito parcialmente se democratizou - adiou-se a exclusão escolar explícita para momentos mais tardios, criaram-se novas modalidades de distinção e hierarquização dos públicos escolares, em suma, as desigualdades escolares sofreram uma translação nos tempos e nos espaços em que ocorrem, sem nunca terem deixado de assumir a intensa marca das diferenças sociais. (SEABRA, 2009, p. 88).

Em suma, a desigualdade educacional é um fenômeno complexo, que se desloca por suas diferentes dimensões e pelos níveis de ensino. Muitas vezes, ao resolver uma dimensão em um nível ou etapa de escolarização, revela-se uma nova desigualdade. Por outro lado, ao reconhecermos determinada desigualdade e angariarmos ações individuais e coletivas para sua resolução, podemos estar traçando um caminho para a justiça social. Tais premissas farão parte das discussões do próximo subcapítulo.

3.3 A construção da equidade e a redução das desigualdades educacionais para o alcance da justiça social: o que o Ideb (não) conta?

A equidade e a desigualdade educacional são termos polissêmicos. Portanto, faz-se necessária uma compreensão do(s) significado(s) que tais conceitos assumem neste trabalho. A equidade, pensada pelo viés da justiça social, difere da perspectiva da eficiência e da eficácia pretendida pelo Ideb, ao se analisarem os resultados quantitativos apresentados por este indicador de qualidade da educação brasileira. A desigualdade educacional é tratada levando-se em consideração suas três dimensões: a de acesso, a de tratamento e a de conhecimento, pois entendemos que estas resumem aspectos relevantes ao pensarmos o Ideb, também enquanto possibilidade de justiça social.

Decorridos cerca de 10 anos de adesão ao Ideb, vislumbramos o momento atual auspicioso à pesquisa, análise (e por que não dizer avaliação) deste indicador, no sentido de unir algumas considerações às discussões já presentes na área da educação, pensando nas suas interferências à formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental e como estas tratam o conceito de equidade e de desigualdade educacional enquanto justiça social. Mas para isso, precisamos compreender em que princípios a justiça social assenta-se, ou, ainda, indagar: é cabível falar, em tempos de capitalismo, de justiça social? Que tipo de justiça a educação vive hoje? A depender do princípio de justiça, a avaliação será equitativa, desprendida de qualquer desigualdade educacional?

Sabemos que a justiça deve imperar em todas as áreas: polícia, exército, tribunais e mundo político, mas também na escola; portanto, a escola deve ser justa. Resta definir o que se entende por justo e como tal conceito se apresenta no contexto hodierno. De maneira um pouco condensada, podemos fazer com que o debate ético em matéria de justiça discuta três princípios básicos (CRAHAY, 2013), a saber: a justiça igualitária, a meritocrática e a corretiva. Portanto, perguntamo-nos: a justiça na sociedade atual é igualitária, meritocrática ou corretiva?

Se considerarmos o princípio de justiça igualitária, exigiremos que todos os cidadãos tenham a mesma segurança, que todos os pacientes tenham a mesma qualidade de atendimento em saúde e que todas as crianças tenham a mesma qualidade de ensino. Por outro lado, podemos argumentar que convém que, na sociedade, cada um seja recompensado ou valorizado de acordo com seus méritos próprios. Nesse caso, estaremos falando de justiça meritocrática. Nessa perspectiva, parece legítimo atribuir um salário mais alto aos indivíduos mais competentes e/ou que trabalhem mais. Na escola, consideraremos justo atribuir notas

mais altas aos alunos que alcançarem um melhor desempenho. (CRAHAY, 2013). Resumindo, a regra a ser respeitada seria: a cada um segundo seu mérito ou segundo seu talento. Para Ribeiro (2013, p. 65),

Nos anos iniciais da escolaridade, quando o estudo é obrigatório na escola, o princípio da meritocracia se torna [...] incongruente com a ideia de direito de todos. O mérito pressupõe perdedores na competição. Então, o que se faz com esses indivíduos? Como se pode dizer que os perdedores são sujeitos de direitos se, ao mesmo tempo, são excluídos precocemente da competição pela distribuição do conhecimento, antes de finalizar o tempo da escolaridade obrigatória? Além disso, como defender uma educação que marca os indivíduos como perdedores nas disputas futuras?

Em suma, podemos observar que essa concepção de justiça apenas ratifica as desigualdades existentes entre os indivíduos. Para Dubet (2009 *apud* RIBEIRO, 2013), para vislumbrar soluções para tal contradição, deveria ser considerada uma escola justa aquela em que todos que entrassem, sejam crianças filhas de operários ou não, tivessem bens e recursos escolares capazes de lhes assegurar igualdade de base. A igualdade de base defendida por Dubet (2009) tem influência nas ideias de Rawls (2003), e propõe que “todos os alunos devem dominar um quadro de conhecimentos, relativo ao que foi predefinido, sem os quais estariam relegados à indignidade e à ausência de respeito, o que os caracterizaria como perdedores [...]” (RIBEIRO, 2013, p. 66). Contudo, é possível corrigir desigualdades escolares?

Para Dubet (2009 *apud* RIBEIRO, 2013, p. 66), “a adoção da igualdade de base como critério de justiça na educação básica é possível por meio da política.” Entretanto, mesmo que esse critério seja adotado e políticas e práticas educacionais sejam implementadas à luz desse critério, no ato da execução de práticas e políticas, conflitos entre distintos princípios de justiça, que representam interesses distintos (seja de pais, professores, etc.) poderão ser renovados.

Diante dessa ideia, Crahay (2000) argumenta em defesa de uma justiça corretiva: a sociedade deveria agir no sentido contrário das vantagens das quais alguns podem se orgulhar. Nessa perspectiva, então, acharemos justo que o Estado socorra os mais desfavorecidos e, de maneira mais geral, se esforce para promover a máxima igualdade para todos, recorrendo eventualmente a procedimentos corretivos voltados para os mais fracos.

Quanto à escola, caberia a ela lutar contra o peso das desigualdades de origem social, levando todos os indivíduos a adquirir os aprendizados fundamentais. Essa concepção pedagógica nos incita a considerar justo que se dê mais atenção àqueles que enfrentam as dificuldades mais significativas. Para Ribeiro (2013, p. 63), “[...] a avaliação externa por meio

de testes em larga escala pode ser um importante pilar de políticas educacionais voltadas à equidade.” No entanto, para que se atinja este propósito são necessárias algumas condições para tais testes:

a) devem estar a serviço de um sistema de pilotagem coordenado pelos órgãos dirigentes da educação capaz de monitorar a aprendizagem de todos os alunos, sobretudo daqueles que têm nível socioeconômico mais baixo; b) devem oferecer pistas para uma intervenção pedagógica que busque reverter a tendência permanente, na escola, de impacto da desigualdade social sobre a desigualdade escolar. (RIBEIRO, 2013, p. 63).

Para Rawls (2003) e Araújo (2002), a ideia de resultado, quando a finalidade é a justiça como equidade, não pode desconsiderar o respeito aos direitos de todos, aceitando exclusões, uma vez que tal situação interfere nas relações sociais reprodutoras da democracia e dos direitos que a preservam.

O que podemos aprender com essa noção de resultado para pensar equidade em escolas ou em redes de escolas, à luz de Rawls (2003)? Do ponto de vista da justiça como equidade, na perspectiva rawlsiana, a consideração aos resultados educacionais como parte dos critérios de julgamento é elemento intrínseco ao conceito de justiça na escola. Mas somente se esse resultado contribuir para descortinar as desigualdades escolares e suas causas, apoiando os processos que visam incidir positivamente sobre elas, de modo que todos os alunos sejam favorecidos, sobretudo os mais vulneráveis socioeconomicamente ou devido a outras circunstâncias de origem.

Portanto, médias de desempenhos, sem consideração às dificuldades de cada aluno, à relação entre desigualdade escolar e situações socioeconômicas familiares, devidas a territórios distintos ou a quaisquer condições de origem, não são resultados adequados. Neste sentido, não podem contribuir para o delineamento de políticas educacionais e práticas escolares com potencial de diminuir as desigualdades de modo a fortalecer a escola e a vida social. Soares (2009) critica o uso de médias elaboradas a partir dos testes padronizados em larga escala no Brasil. Segundo ele, tanto nacionalmente quanto em muitas localidades do país, usam-se médias de desempenho dos alunos para produzir rankings de escolas ou municipalidades, os quais nada agregam do ponto de vista da busca de soluções para o problema da desigualdade.

Diante desse contexto, Soulet (2015) apresenta uma visão que retrata a realidade atual do conceito de justiça no meio educacional, enfatizando algumas transformações que aconteceram ao longo do tempo, em função da economia de mercado. O autor evidencia que

“a justiça na escola não se baseia mais fundamentalmente na igualdade de tratamento” (SOULET, 2015, p. 26), pois parece ser suficiente que se tenha um fino conhecimento do meio e uma proximidade com a clientela e adaptar continuamente o estabelecimento de ensino ao meio. E o autor segue, mencionando que “não se trata mais de ser justo, mas de reduzir as injustiças mais gritantes [...]” (SOULET, 2015, p. 26). A sensação é a de que as instituições já não são mais espaço no qual seguir normas estabelecidas levaria a se tornar um cidadão autônomo e correto, mas um espaço livre e aberto às mais variadas expectativas, numa busca premente pela satisfação individual.

Para Estêvão (2015, p. 31) “[...] com as mutações verificadas na relação do Estado com o mercado e com a tendência deste último em invadir a esfera das políticas públicas, tornou-se difícil descortinar o verdadeiro rosto da justiça.” Qual o verdadeiro alcance e significado da justiça social no contexto da economia de mercado? A resposta a essa pergunta torna-se cada vez mais difícil ser encontrada, em função de que o substantivo “justiça” vem aparecendo desgarrada do seu adjetivo “social”. Tal constatação é questionada por Estêvão (2015, p. 32):

Perante esta ausência ou omissão, o que pensar? Estaremos diante do fenômeno de uma maior abrangência do conceito de justiça em que o qualificativo “social” se torna desnecessário? Ou será que o conceito de justiça se refinou deixando cair [...] a dimensão do social, que só contribuiria para lhe fazê-lo perder valor no mercado hodierno?

Parece que o sentido da justiça está atrelado a questões do mercado, assente em valores de eficiência e eficácia, da competitividade, do individualismo, fazendo-nos, ao invés de cidadãos, meros clientes e consumidores, portadores de títulos, notas e também expectativas (muitas vezes frustradas). Dessa forma, a justiça fica restringida do seu verdadeiro significado que tem a ver com a redistribuição de bens e serviços e também com o processo de implicação e responsabilização sociais que nos move em uma ligação com o outro e com a sociedade, e passa a se valer dos interesses da lógica capitalista.

Nesse sentido, de acordo com Rawls (1993), o problema central da teoria da justiça aponta para a procura dos princípios que melhor possam realizar a liberdade e a igualdade, dado que a sociedade é entendida como um sistema de cooperação entre pessoas livres e iguais. A partir desta ideia, Dubet (2011) afirma que já progredimos muito no que diz respeito à liberdade, no entanto, evoluímos pouco em relação à igualdade. Com efeito, hoje, na visão de Estêvão (2015, p. 33) “[...] as desigualdades são recriadas e renascem frequentemente como microdesigualdades em todos os setores e esferas da nossa atividade.” Estas novas

formas de desigualdades emergem baseadas, por sua vez, nos mecanismos do mercado ou dentro do que é chamado por Estêvão (2015, p. 33) de “novo espírito do capitalismo atual, em que as dimensões críticas tendem a se desvanecer mesmo nas questões culturais”.

Nesta perspectiva, torna-se um tanto complexo pensarmos criticamente a justiça social, até pelo fato de que o próprio discurso crítico foi assumido de forma despolitizada pelas forças associadas ao mercado (e que, diga-se de passagem, têm total influência na vida social e nos demais setores da sociedade). O conceito passou por uma transformação considerável, o que antes ia da educação, alimentação, habitação, saúde até os direitos laborais e coletivos, com forte acento econômico, hoje parece atentar a práticas assistenciais, reduzindo a justiça ao assistencialismo, com a criação de políticas compensatórias.

Para Estêvão (2015) há uma instabilidade no conceito de justiça que se verifica em todas as esferas da vida social, inclusive na educação, a qual construiu a sua noção de justiça nos anos de 1990, em torno da igualdade de oportunidades, confrontada com outras necessidades como a eficácia e a equidade. Tal instabilidade assenta-se na pluridimensionalidade e complexidade da justiça social, conceito que sofreu transformações, conforme já mencionado, também em função das características do Estado, o que pode ser observado no quadro 2 exemplificado por Estêvão:

Quadro 2 - Noção de justiça quanto ao modelo de Estado

Estado	Justiça
Liberal	Respeito e proteção da liberdade individual e do direito de propriedade e dos interesses individuais.
Neoliberal	Justiça mercantil ou produto do próprio mercado, para que esse funcione eficientemente.
Social	Justiça social ou justa redistribuição dos bens sociais, equidade e igualdade.

Fonte: Estêvão (2015, p. 37).

Fraser (2009) destaca que só viveríamos verdadeiramente numa situação de justiça para todos a partir da equidade, com as seguintes condições: a) se as estruturas da economia refletissem uma distribuição equitativa dos recursos materiais; b) se a ordem de *status* obedecesse também a padrões equitativos de reconhecimento cultural; e c) se a constituição de espaço político assegurasse uma representação equitativa de todos os cidadãos. O alcance e a satisfação de tais condições seriam uma utopia? A educação seria um dos caminhos a longo prazo para tal? É possível no sistema capitalista?

Para Rawls (1993), os recursos, especialmente, os educativos, devem ser distribuídos de modo a melhorar a longo prazo (já dizia ele mesmo) os mais desfavorecidos. Outros teóricos como Walzer (1999 *apud* Estêvão, 2015), mencionam que o problema da justiça não está na distribuição, mas na escolha dos critérios de distribuição. Tais argumentos estão diretamente ligados ao princípio da equidade, afinal, “[...] uma verdadeira educação posta a serviço da justiça social deve levar à compreensão dos recursos educativos e do modo justo de os redistribuí-los [...]” (Estêvão, 2015, p. 43). Além disso, o autor defende que a educação deva conduzir ao reconhecimento da diferença, da diversidade, dos interesses e dos contextos pessoais, culturais e sociais, potencializando a representação e a participação de todos os membros da comunidade educativa nas tomadas de decisões. Entretanto, compreendemos que a educação enquanto equidade deve favorecer a justiça do afeto, do cuidado, da solidariedade.

A partir da complexificação da escola e a mudança de rumos que esta vem assumindo, passa a ser um “lugar de vários mundos” (Estêvão, 2015, p. 43). Então, cabe a questão: como lidar e organizar a escola para a justiça social se ela é perpassada por vários mundos? O autor considera os mundos cívico, doméstico, industrial e mercantil como sendo os vários mundos pelos quais a escola passa, exemplificando, no quadro 3, a noção de justiça em cada um destes tipos:

Quadro 3 - Organização da escola nos vários mundos

Mundos	Imagens da escola	Concepções de justiça
Cívico	Escola cidadã ou sociocrítica	Igualitária ou solidária
Industrial	Empresa educativa	Meritocrática ou como equidade, orientada para a eficiência e a eficácia
Doméstico	Comunidade educativa	Privada e de proximidade
Mercantil	Escola AS ou McEscola	Individualista, concorrencial, baseada no equilíbrio das trocas

Fonte: Estêvão (2015, p. 44).

Ao observar o quadro 3, indagamos: que justiça escolar defender se a escola persiste como uma máquina para distribuir desigualdades? Que escola justa construir nos tempos atuais? Considerando o Ideb diante das questões de justiça na escola, poderíamos questionar: por que determinada escola teve um e não outro resultado no Ideb? Barbacovi, Calderano e Pereira (2013, p. 23) tentam responder a esta questão de forma elucidativa:

É que o Ideb conta do mesmo modo os resultados de todos os alunos, independentemente de alguns ou muitos deles terem maior ou menor dificuldade de aprendizagem. O Ideb não vê as condições de trabalho, de ensino e de aprendizado, dentro das quais operam professores e alunos. O Ideb não propicia um diagnóstico pedagógico sustentado que venha subsidiar e fomentar um trabalho de recuperação de escolas que apresentam problemas, tampouco reconhece que as condições de trabalho, de ensino e de aprendizagem estão na esteira dos resultados a serem alcançados.

É cabível considerar que a escola passou de uma igualdade de oportunidades para uma igualdade de resultados, para o mérito, para a eficiência e eficácia, para a competição. Então, para Estêvão (2015, p. 46),

[...] uma escola justa e ajustada será, desde logo, aquela que explicitar o sentido social e cultural da educação e que responda às necessidades e problemas sociais, à melhoria da sociedade, da política, da economia e da cultura, não num sentido qualquer, mas no sentido emancipatório, dialogado e politizado.

Nesta perspectiva, a escola justa e ajustada anunciada pelo autor, pode ser compreendida como aquela que entende a justiça escolar enquanto a manifestação de diversas possibilidades que, se trabalhadas conjuntamente aos demais setores sociais, podem ser anúncio de justiça social. As possibilidades são apresentadas por Estêvão (2015), como sendo a renovação do ideal de justiça num sentido democrático e cosmopolítico e se resumem em sete aspectos³⁷, a saber: i) justiça como igualdade de tratamento; ii) justiça como redistribuição; iii) justiça como reconhecimento e respeito pela individualidade e autonomia do sujeito (independentemente dos talentos ou dos resultados acadêmicos); iv) justiça como mérito ou como equidade; v) justiça como igualização da probabilidade de êxito dos estudantes no mundo social e do trabalho; vi) justiça como direito de todos os alunos a um saber de base, a uma cultura comum; vii) justiça como cuidado, solidariedade, valorizando os afetos e a atenção ao outro.

Contudo, embora a escola e o sistema educacional como um todo sejam importantes para o processo de construção da justiça social, por meio da equidade e da redução das desigualdades educacionais, as mudanças na escola e no processo educacional não são suficientes para, isoladamente, transformar o quadro de crise social ou eliminar as desigualdades e desvantagens da condição social. Antes, a construção da justiça social requer ações que vão além da educação, e que envolvam mudanças nos setores econômicos e nas relações sociais mais amplas da sociedade.

³⁷ Tais aspectos serão utilizados na terceira fase da análise de conteúdo, a do tratamento dos resultados, com inferência e interpretação, explicitada no próximo capítulo.

No próximo capítulo as proposições suscitadas no decorrer do estudo bibliográfico coadunam-se às interpretações e inferências colhidas durante a análise dos documentos, conferindo sentido à problemática, a partir da análise de conteúdo.

4 O IDEB E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: OS DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DA EQUIDADE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS COMO JUSTIÇA SOCIAL

Social justice in education...not only concerns equality in the distribution of an education service (important as fair distribution is). Social justice concerns the nature of the service itself, and the consequences for society through time. (CONNELL, 2012, p. 681).

O último capítulo desta Dissertação debruça-se em compreender como as políticas educacionais para o Ensino Fundamental, formuladas após adesão ao Ideb, atendem ao princípio de construção da equidade e de redução das desigualdades educacionais enquanto prenúncio de justiça social. Para alcançar este objetivo específico, utilizamos a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) e Moraes (1999) como procedimento de análise.

A utilização da análise de conteúdo como procedimento analítico proposto por Bardin (1977, p. 43), mais conhecido como o “como o conjunto das técnicas de análise das comunicações”, permitiu a compreensão do conteúdo das comunicações estabelecidas nas mensagens escritas “[...] porque estas são mais estáveis e constituem um material objetivo ao qual podemos voltar todas as vezes que desejarmos” (TRIVIÑOS, 1967, p. 160).

A escolha pelo método da análise de conteúdo permitiu uma revisitação aos lidos com maior profundidade e objetividade, já que as “mensagens escritas” foram exploradas numa dinâmica atemporal, fugindo a um tempo determinado. “Outra idéia essencial da delimitação do conceito que analisamos é a da “inferência” que pode partir das informações que fornece o conteúdo da mensagem [...]” (TRIVIÑOS, 1967, p. 160). Utilizando a análise de conteúdo, podemos nos munir de premissas que auxiliaram na compreensão e apreciação de informações contidas, e também daquelas que estiveram ausentes, nas leituras dos documentos eleitos para a pesquisa.

O método de análise de conteúdo, por sua vez, valeu-se de etapas que facilitaram a codificação, classificação e categorização das informações encontradas. As fases propostas por Bardin (1977) e utilizadas neste estudo seguem o seguinte movimento: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, com inferência e interpretação.

A primeira fase, a pré-análise, consistiu na organização dos materiais. Nela estabeleceu-se um esquema de trabalho, com procedimentos definidos, embora flexíveis. Envolveu, ainda, a leitura “flutuante”, ou seja, um primeiro contato com os documentos

submetidos à análise, a escolha deles, a formulação das hipóteses e objetivos, a elaboração dos indicadores que orientaram a interpretação e a preparação formal do material.

O simples fato de ler os materiais não significou uma análise consistente de conteúdos, por isso, a necessidade da escolha e adoção de uma técnica para compreender além do que está escrito. Bardin (1977, p. 29) descreve esta situação como sendo o “desejo de rigor e necessidade de descobrir, de adivinhar, de ir além das aparências”.

Adentramos, pois, na segunda fase da análise de conteúdo, a fase da exploração do material. Ir além das aparências significa tentar descobrir o que está escrito nas entrelinhas dos documentos, por isso, definimos, *a priori*, as categorias de análise para este estudo, e as agrupamos em duas unidades de análise, a saber: 1ª unidade – Ideb e avaliação e 2ª unidade – equidade, desigualdade educacional e justiça social. Tais unidades foram descritas, captadas as expressões e os significados explícitos e implícitos nos documentos, para, então, passar à terceira fase da análise de conteúdo: a fase de interpretação dos dados. Moraes (1999, p. 6) considera importante a classificação do material em categorias, bem como a compreensão e interpretação dos dados, mesmo quando não é possível atingi-los em sua totalidade, pois “[...] facilita a análise da informação, mas deve fundamentar-se numa definição precisa do problema, dos objetivos e dos elementos utilizados na análise de conteúdo”. Diante disso, Moraes (1999, p. 8) destaca:

Para cada uma das categorias será produzido um texto síntese em que se expresse o conjunto de significados presentes nas diversas unidades de análise incluídas em cada uma delas. [...] De um modo geral a organização desta descrição será determinada pelo sistema de categorias construído ao longo da análise. O momento da descrição é, sem dúvida, de extrema importância na análise de conteúdo. É o momento de expressar os significados captados e intuídos nas mensagens analisadas.

Com as unidades de codificação escolhidas, o passo seguinte foi a classificação em blocos, isto é, o agrupamento dos temas nas categorias definidas, em quadros matriciais, pelos pressupostos utilizados por Bardin (2011). Com a construção dos quadros, foi possível chegar à terceira fase, a do tratamento dos resultados, com inferência e interpretação, por meio da qual procuramos tornar significativos e válidos os dados encontrados nos documentos.

Contudo, para Triviños (1967, p. 162), não basta apenas deter a atenção exclusiva ao “conteúdo manifesto” nas bibliografias, mas atentar também ao “conteúdo latente” nelas existente. O autor explica a diferença entre estes dois procedimentos de análise:

O primeiro pode orientar para conclusões apoiadas em dados quantitativos, numa visão estática e a nível, no melhor dos casos, de simples denúncia de realidades

negativas para o indivíduo e a sociedade; o segundo abre perspectivas, sem excluir a informação estatística, muitas vezes, para descobrir ideologias, tendências etc. das características dos fenômenos sociais que se analisam e, ao contrário da análise apenas do conteúdo manifesto, é dinâmico, estrutural e histórico.

O estudo preocupou-se, justamente, em abrir perspectivas no sentido de analisar as contradições por vezes existentes no conteúdo, sem desdizê-lo, omiti-lo ou simplesmente denunciar realidades, e sim compreender as relações que se estabelecem com as informações/comunicações entre pesquisadora, autores e documentos pesquisados, com dinamicidade, numa estrutura não linear, prestando atenção à história nelas embutida.

Bauer e Gaskell (2008, p. 194) entendem que a análise de conteúdo pode ir além da classificação das unidades do texto, podendo orientar na “[...] construção de redes de unidades de análise para representar o conhecimento não apenas por elementos, mas também em suas relações”. Com base em Moraes (1999), a análise de conteúdo não se limitou à descrição, mas levou em consideração uma compreensão mais aprofundada do conteúdo exposto, através de inferências e interpretações. Estas deram-se sob os conteúdos manifestos e também sob os conteúdos latentes, já explicitados por Triviños (1967), a partir dos quais buscamos verificar os sentidos implícitos sendo que a “[...] análise de conteúdo parte da informação manifesta no texto para então dirigir-se à intenção que o autor quis expressar, chegando, às vezes, a captar algo de que nem o autor tinha consciência plena”. (MORAES, 1999, p. 9).

Antes de adentrar na análise de conteúdo, julgamos pertinente, neste capítulo, mapear, ainda que brevemente, o Ensino Fundamental, foco deste estudo investigativo, etapa que concentra maior número de alunos e de estabelecimentos de ensino, a partir do ano de 2007, ano de criação do Ideb, explicitando algumas das principais políticas educacionais que foram criadas e que tiveram/têm alguma relação e/ou interferências deste indicador para a sua formulação.

Na sequência, adentramos, pois, na análise de conteúdo dos documentos que regem o Ideb³⁸ e também uma política educacional, notadamente, o Programa Novo Mais Educação³⁹, por considerar pertinente o propósito inicial de tal programa, o qual se assenta em nossa proposta de estudo, quando visa à construção de uma ação interssetorial entre políticas

³⁸ Os documentos referentes ao Ideb selecionados para a análise de conteúdo foram: a Nota Técnica 1 do Ideb (a qual trata da concepção do indicador) e a Nota Técnica 2 do Ideb (Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas) e o Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007.

³⁹ Os documentos eleitos para a análise de conteúdo referente ao Programa Novo Mais Educação foram: a Portaria nº 1.144 de 10 de outubro de 2016, a Resolução nº 5 de 25 de outubro de 2016 e o Documento Orientador/Adesão/Versão I.

educacionais e sociais, no intuito de diminuir as desigualdades educacionais e valorizar a diversidade cultural brasileira.

Traçamos, no seguimento do texto, a análise de conteúdo, com base nas categorias eleitas no desenho metodológico da pesquisa, a saber: 1ª unidade – Ideb e avaliação e 2ª unidade – equidade e desigualdade educacional, as quais foram agrupadas em dois segmentos para facilitar a compreensão.

4.1 A formulação de políticas públicas educacionais no Brasil pós-IDEB: mapeando o Ensino Fundamental

Quando pensamos no Ideb, logo remetemos o pensamento à avaliação e às políticas públicas educacionais e alguns questionamentos vêm à tona: as políticas públicas educacionais implementadas após 2007 podem ter sido criadas por interferência do Ideb na intenção de reduzir as desigualdades educacionais? Que políticas são essas? Quais as que mais se aproximam do propósito da investigação, a qual propomos?

Apesar de ser um indicador que visa a monitorar o desempenho de alunos da Educação Básica, vamos mapear as políticas que surgiram após adesão a este indicador, apenas no Ensino Fundamental, pois é a etapa da Educação Básica que concentra o maior número de matrículas pelos dados da Sinopse Estatística realizada pelo MEC/Inep/DEED no ano de 2015, conforme pode ser observado na figura 2 a seguir.

Figura 2 - Matrículas na Educação Básica 2015

	Todas as redes	Rede Pública	Rede Privada
Educação Básica	48.796.512	39.738.780	9.057.732
Educação Infantil	7.972.230	5.625.001	2.347.229
Ensino Fundamental	27.931.210	23.360.973	4.570.237
Ensino Médio	8.076.150	7.026.248	1.049.902
Educação Profissional	1.917.192	1.044.807	872.385
Educação de Jovens e Adultos	3.491.869	3.236.872	254.997
Classes especiais e Escolas especializadas	179.700	48.128	131.572

Fonte: MEC/Inep/DEED – Sinopse Estatística da Educação Básica (2015).

Ao observarmos a tabela explícita na figura 2, é perceptível o destaque para o número de matrículas no Ensino Fundamental, tanto nas redes públicas quanto nas redes privadas, totalizando cerca de 57,24% de todas as matrículas da Educação Básica no ano de 2015. Além disso, o Ensino Fundamental destaca-se por ser a etapa que mais possui estabelecimentos de ensino no Brasil, dado exemplificado pela figura 3:

Figura 3 - Estabelecimentos de ensino na Educação Básica 2015

	Todas as redes	Rede Pública	Rede Privada
Educação Básica	186.441	147.110	39.331
Educação Infantil	116.003	84.602	31.401
Ensino Fundamental	135.939	112.392	23.547
Ensino Médio	28.025	19.862	8.163
Educação Profissional	8.040	4.507	3.533
Educação de Jovens e Adultos	34.589	32.508	2.081
Classes especiais e Escolas especializadas	3.758	1.975	1.783

Fonte: MEC/Inep/DEED – Sinopse Estatística da Educação Básica (2015).

O Ensino Fundamental, ainda, conta com o maior número de docentes atuando, conforme figura 4:

Figura 4 - Docentes da Educação Básica 2015

	Todas as redes
Educação Básica	2.187.154
Educação Infantil	518.308
Ensino Fundamental	1.415.588
Ensino Médio	522.826
Educação Profissional	138.584
Educação de Jovens e Adultos	249.171
Classes especiais e Escolas especializadas	28.748

Fonte: MEC/Inep/DEED – Sinopse Estatística da Educação Básica (2015).

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Ensino Fundamental como direito público e subjetivo⁴⁰, ou seja, nenhum cidadão pode alienar-se ou ser alienado desse direito, pois o benefício deste bem social deve ser perspectivado para todos. Dessa forma, políticas educacionais, especialmente para o Ensino Fundamental, devem estar referenciadas pela distribuição equitativa desse benefício a todos. Assim, para esta etapa da Educação Básica, a efetividade da ação governamental deve ser mensurada pela possibilidade de tal direito atingir todos os cidadãos equitativamente. (ZAMPIRI; SOUZA, 2014).

É na constante relação de forças e interesses que se forjam as políticas públicas enquanto ações que nascem em um determinado contexto social, “mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa.” (BONETI, 2007, p. 74).

Cabe, pois, mencionar que a formulação de políticas públicas não depende somente de processos associados às trajetórias institucionais específicas, mas possuem, igualmente, uma dinâmica própria. Desta forma, Dias e Matos (2012, p. 77), citando Saraiva (2006, p. 33), concluíram que a formulação de políticas públicas “[...] inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro”.

Ao voltarmos o olhar para o Ensino Fundamental, políticas educacionais foram formuladas para tentar atender às necessidades sociais e educacionais, bem como os diferentes desafios desta etapa da Educação Básica. Após adesão ao Ideb, notadamente, criaram-se políticas educacionais dirigidas, especialmente, para os desafios do acesso, da permanência e do sucesso escolar; interessa-nos, pois, conhecer tais políticas e sondar se há interferências do indicador para sua formulação. De quais políticas estamos falando? São políticas federais de discriminação positiva, ou seja, políticas que se preocupam com a construção da equidade e a redução das desigualdades educacionais?

4.1.1 Programa Mais Educação: política de permanência escolar?

Instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e pelo Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, o Programa Mais Educação (PME) integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como uma estratégia do Governo Federal de induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral.

⁴⁰ Art. 208, inciso VII, § 1º da Constituição Federal de 1988.

O Manual Operacional de Educação Integral, com base no PME do ano de 2012 estabelece que a escola possa escolher três ou quatro macrocampos, dentro os quais poderá optar por cinco ou seis atividades para serem desenvolvidas com os estudantes. Porém, o macrocampo “Acompanhamento Pedagógico” é obrigatório para pelo menos uma atividade. (BRASIL, 2012), sendo que este consta todas as áreas do conhecimento e não apenas Português e Matemática.

Assim, o Programa apresenta-se com a promulgação do Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, que trata das disposições do Programa Mais Educação. Nas páginas iniciais, o decreto aborda os objetivos do PME:

Art. 3º São objetivos do Programa Mais Educação:

- I formular política nacional de educação básica em tempo integral;
- II promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais;
- III favorecer a convivência entre professores, alunos e suas comunidades;
- IV disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral; e
- V convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral. (BRASIL, 2010a, p. 1-2).

O Manual Operacional de 2010 destaca, em suas metas e objetivos, as seguintes orientações:

1. Contemplar a ampliação do tempo e do espaço educativo de suas redes e escolas, pautada pela noção de formação integral e emancipatória;
2. Promover a articulação, em âmbito local, entre as diversas políticas públicas que compõem o Programa e outras que atendam às mesmas finalidades;
3. Integrar as atividades ao projeto político-pedagógico das redes de ensino e escolas participantes;
4. Promover, em parceria com os Ministérios e Secretarias Federais participantes, a capacitação de gestores locais;
5. Contribuir para a formação e o protagonismo de crianças, adolescentes e jovens;
6. Fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades desenvolvidas, bem como da sociedade civil, de organizações não-governamentais e esfera privada;
7. Fomentar a geração de conhecimentos e tecnologias sociais, inclusive por meio de parceria com universidades, centros de estudos e pesquisas, dentre outros;
8. Desenvolver metodologias de planejamento das ações, que permitam a focalização da ação do Poder Público em territórios mais vulneráveis; e
9. Estimular a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2010b, p. 2-3).

Observa-se, então, que o projeto advoga por uma educação de período escolar com sete horas de permanência do aluno na instituição, que vise seu desenvolvimento integral, emancipador da autonomia do estudante, articulando ações da escola com outras instâncias

sociais e locais. No que se refere ao recorte da educação formal, enquanto educação pública, referenciada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996, p. 1-2) ressalta-se que, conforme seu Título II, artigo 3º, inciso I: “Art. 3º, o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. E que, de acordo com seu Título III, artigo 4º, inciso I:

Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
I educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade [...]. (BRASIL, 1996, p. 2).

Entretanto, no documento que regula os procedimentos relativos ao Programa, no subtítulo Critérios para Adesão, nota-se que a proposta não é extensiva à rede pública em sua integralidade, mas se destina àquelas escolas pré-selecionadas pelo MEC, assim descritas:

Contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008 e 2009;
Com baixo IDEB e/ou localizadas em zonas de vulnerabilidade social;
Que estejam localizadas nas capitais e nas cidades das nove regiões metropolitanas conforme os dados do IBGE: Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Salvador/BA, Recife/PE, Fortaleza/CE, Belém/PA e Curitiba/PR/;
Das cidades com mais de 163 mil habitantes pertencentes ao Grupo de Trabalho das Grandes cidades/SEB/MEC;
Das cidades com mais de 90 mil habitantes. (BRASIL, 2010b, p. 9).

Fazendo menção ao Ideb e também a questões de equidade/desigualdade, em seu artigo 5º, o decreto de instituição do Programa Mais Educação propõe:

Art. 5º O Ministério da Educação definirá a cada ano os critérios de priorização de atendimento do Programa Mais Educação, utilizando, entre outros, dados referentes à realidade da escola, ao índice de desenvolvimento da educação básica de que trata o Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007, e às situações de vulnerabilidade social dos estudantes. (BRASIL, 2010a, p. 2).

As escolas priorizadas no atendimento do Programa Mais Educação atendem, em sua essência, os pré-requisitos condizentes a realidades mais precárias de educação, se assim podemos nos referir. Quanto ao Ideb, o manual operacional faz referência ao indicador priorizado para o atendimento das escolas, sendo esse de baixo índice; no entanto, podemos refletir: seria o Programa Mais Educação uma estratégia para vislumbrar a redução das desigualdades educacionais? E de quais desigualdades educacionais?

4.1.2 Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: política de melhora do fluxo escolar?

Criado no ano de dois mil e doze (2012), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa é um compromisso formal assumido pelos governos federal, Distrito Federal, Estados e Municípios, com o desafio de garantir que todas as crianças sejam plenamente alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do terceiro ano do Ensino Fundamental⁴¹.

O Pacto prevê que, com a alfabetização, que acontece até os oito anos de idade, as crianças precisam ter a compreensão do funcionamento do sistema de escrita; o domínio das correspondências grafofônicas, mesmo que dominem poucas convenções ortográficas irregulares e poucas regularidades que exijam conhecimentos morfológicos mais complexos; a fluência de leitura e o domínio de estratégias de compreensão e de produção de textos escritos (MEC, 2014).

De acordo com o MEC (2014), ao longo do desenvolvimento do trabalho pedagógico no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, quatro princípios centrais serão considerados, a saber:

1. o Sistema de Escrita Alfabética é complexo e exige um ensino sistemático e problematizador;
2. o desenvolvimento das capacidades de leitura e de produção de textos ocorre durante todo o processo de escolarização, mas deve ser iniciado logo no início da Educação Básica, garantindo acesso precoce a gêneros discursivos de circulação social e a situações de interação em que as crianças se reconheçam como protagonistas de suas próprias histórias;
3. conhecimentos oriundos das diferentes áreas podem e devem ser apropriados pelas crianças, de modo que elas possam ouvir, falar, ler, escrever sobre temas diversos e agir na sociedade;
4. a ludicidade e o cuidado com as crianças são condições básicas nos processos de ensino e de aprendizagem.

Dentro dessa visão, o MEC afirma ser a alfabetização uma das prioridades nacionais no contexto atual, pois o professor alfabetizador tem a função de auxiliar na formação para o bom exercício da cidadania. Entretanto, não cabe apenas ao professor alfabetizador o compromisso de exercer sua função de forma plena, tendo clareza do que ensina e como ensina ou sobre qual concepção de alfabetização está subjacente à sua prática. O compromisso é de todos, pois como o próprio Manual do Pacto (2014, p. 04) enfatiza:

Entre todos os desafios para a educação brasileira, nenhum é mais estratégico e decisivo do que garantir a plena alfabetização de nossas crianças. [...] Um resultado

⁴¹ Vale ressaltar que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em suas proposições, antecipa a alfabetização para o segundo ano do Ensino Fundamental.

que depende de muito trabalho, dedicação, cuidado, atenção, carinho e investimentos dos governos, das escolas, professores, famílias e a mobilização vigilante de toda a sociedade. É um direito de todas elas e um dever de cada um de nós.

Como consequência, ao aderir ao Pacto, os entes governamentais se comprometem a:

a) alfabetizar todas as crianças em língua portuguesa e em matemática; b) realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo INEP, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental; e c) no caso dos estados, apoiar os municípios que tenham aderido às Ações do Pacto, para sua efetiva implementação.

De acordo com Isabel Cristina Alves da Silva Frade, coordenadora geral do PNAIC na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o Pacto é uma política de continuidade do governo brasileiro em relação à formação dos educadores. “Ele é uma política educacional mais aprofundada, pois reúne três vertentes indispensáveis para o seu êxito: o processo de formação, de avaliação e a disponibilidade de materiais didáticos nas escolas, para o uso do educador e do aluno” (FRADE, 2014, p. 01).

Todavia, as ações do PNAIC apoiam-se em quatro eixos de atuação, o que transcende a ideia, apenas da formação de professores alfabetizadores, conforme assinalou a coordenadora do PNAIC. Os eixos, de acordo com os incisos I, II, III e IV, do art. 6º da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, estão assim definidos:

- I - Formação continuada presencial para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo;
- II - Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais;
- III - Avaliações sistemáticas;
- IV - Gestão, mobilização e controle social.

Com o Pacto assim moldurado, o Manual do Pacto (2014, p. 04) afirma que

O Brasil está pronto para concretizar o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Uma ação inédita que conta com a participação articulada do governo federal e dos governos estaduais e municipais, dispostos a mobilizar o melhor dos seus esforços e recursos, valorizando e apoiando professores e escolas, proporcionando materiais didáticos de alta qualidade para todas as crianças e implementando sistemas adequados de avaliação, gestão e monitoramento.

Nesta perspectiva, compreende-se que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa traz consigo o debate sobre a garantia da alfabetização através de uma perspectiva social da língua, facilitando o acesso e os modos de comunicação numa sociedade que possui padrões de integração. É importante que se esteja atento à verdadeira alfabetização, a qual não

ocorre apenas com o domínio do Sistema de Escrita Alfabética; mas, em conjunto, ao desenvolvimento de capacidades cognitivas e afetivas e de formação cidadã, contribuindo com a equidade educativa.

As reflexões empreendidas acerca do PNAIC estão correlacionadas a uma de suas fortes vertentes: a avaliação. Como saber se todas as crianças estarão alfabetizadas ao final do 3º ano do Ensino Fundamental? A realização de avaliações sistemáticas, terceiro eixo proposto pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, dará conta desta confirmação da alfabetização na idade certa? Existe idade certa para aprender?

4.1.3 Programa Novo Mais Educação: política de sucesso escolar e redução das desigualdades?

O Programa Novo Mais Educação (PNME) instituído pela Portaria nº 1.144 de 10 de outubro de 2016, apresenta algumas diferenças em relação ao Programa Mais Educação, instituído em 2010. O novo programa visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e em matemática no Ensino Fundamental. Por que uma reformulação do programa anterior? Por que a preocupação apenas com essas disciplinas?⁴² O novo programa foi criado, considerando, entre outros aspectos, que a capacidade para aprender baseia-se pelo domínio da leitura, escrita e do cálculo, além de primar pela ampliação da permanência na escola. Além disso, o novo programa vem para tentar alcançar metas, tanto do Ideb quanto do PNE, que ainda não foram satisfeitas. Seria coincidência o novo programa priorizar as disciplinas avaliadas pelo Ideb?

A configuração do Programa Novo Mais Educação se deu de forma muito repentina; em 10 de outubro de 2016 tínhamos a Portaria, em 25 de outubro a Resolução e no mesmo mês o documento orientador. No mês seguinte, o Sistema do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Interativo⁴³ já havia disponibilizado o cadastramento das escolas interessadas em aderirem ao programa para que pudessem enviar o Plano de Atendimento da Escola – procedimento de adesão e, portanto, condição necessária para que as escolas sejam contempladas com recursos financeiros.

⁴² Talvez porque internacionalmente são os indicadores mais utilizados?

⁴³ O PDDE Interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo Ministério da Educação, em parceria com as Secretarias de Educação, e está disponível para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar de 2014. É este o sistema que dá acesso aos dados cadastrais e ao monitoramento do Programa Novo Mais Educação para as Entidades e Unidades Executoras. Ver mais em: <http://pddeinterativo.mec.gov.br/>.

Entre seus objetivos destaca-se o que está descrito no artigo 1º da Portaria 1.144 de 10 de outubro de 2016:

Art 1º Fica instituído o Programa Novo Mais Educação, com o objetivo de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar. (BRASIL, 2016, p. 1).

Além da obrigatoriedade da realização de acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática, o programa prevê para aquelas escolas que aderirem carga horária de quinze horas, a opção de outras atividades, voltadas para o campo de artes, cultura, esporte e lazer. Já as escolas que aderirem carga horária de apenas cinco horas deverão realizar somente o acompanhamento pedagógico nas duas disciplinas obrigatórias.

O Programa Novo Mais Educação prevê, ainda, algumas diretrizes para sua execução, as quais se articulam às diretrizes propostas pelo Programa Mais Educação:

Art. 4º São diretrizes do Programa Novo Mais Educação:
I - integrar o Programa à política educacional da rede de ensino;
II - integrar as atividades ao projeto político pedagógico da escola;
III - priorizar os alunos e as escolas de regiões mais vulneráveis;
IV - priorizar os alunos com maiores dificuldades de aprendizagem;
V - priorizar as escolas com piores indicadores educacionais;
VI - pactuar metas entre o MEC, os entes federados e as escolas participantes;
VII - monitorar e avaliar periodicamente a execução e os resultados do Programa; e
VIII - estimular a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios.
(BRASIL, 2016a, p. 1).

Tais diretrizes serão observadas e implementadas nas escolas públicas de Ensino Fundamental, graças à articulação institucional e cooperação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, mediante apoio técnico e financeiro do MEC. A cada órgão são atribuídas diferentes funções referentes à implantação das ações do programa. Quanto ao apoio técnico e financeiro, a resolução nº 5 de 25 de outubro de 2016, destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação. O objetivo principal da referida resolução está explícito em seu artigo 1º:

Art. 1º Ficam destinados recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola

(PDDE) a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal que possuam estudantes matriculados no ensino fundamental regular conforme o censo escolar do ano anterior ao da adesão ao Programa, por intermédio de suas Unidades Executoras Próprias - UEx, a fim de contribuir para que as referidas escolas realizem atividades complementares com foco no acompanhamento pedagógico por 5 (cinco) horas ou 15 (quinze) horas semanais por período de 8 (oito) meses do ano letivo. (BRASIL, 2016b, p. 1)

As escolas são escolhidas pelas Entidades Executoras (EEx), as quais deverão indicar, para participarem do programa, escolas que atendam a alguns critérios de priorização, entre os quais estão o índice de nível socioeconômico e o índice do Ideb.

A partir desta política educacional, pensando também o Ideb, ambos aliados ao propósito central deste estudo, que é compreender as interferências do referido indicador na formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental e como tais políticas atentam à equidade e à redução das desigualdades educacionais enquanto justiça social torna-se salutar a análise do Programa Novo Mais Educação em consonância à análise do Ideb.

Ademais, com o breve mapeamento das políticas públicas educacionais, percebemos que o Programa Novo Mais Educação – uma remodelagem do Programa Mais Educação – é uma estratégia do Ministério da Educação que tem como objetivo melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no Ensino Fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes. Consoante a isso, o principal objetivo do Ideb é avaliar a aprendizagem (medida pela proficiência em língua portuguesa e matemática) e o fluxo escolar (taxas de abandono, aprovação e/ou reprovação).

Optamos, pois, por deter a análise de conteúdo nesta política educacional, entre outros motivos: a) pela priorização e obrigatoriedade do trabalho com língua portuguesa e matemática, também disciplinas avaliadas pelo Ideb; b) pelo histórico do programa, uma política educacional que passou por uma remodelagem do Programa Mais Educação já existente; c) pela experiência da pesquisadora enquanto articuladora do Programa Novo Mais Educação em uma escola pública de Ensino Fundamental.

Passaremos à análise de conteúdo, por meio das unidades de categorias eleitas para este procedimento.

4.2 A(s) voz(es) dos documentos: o Ideb e a avaliação

Ao analisar os documentos referentes ao Ideb – selecionados para a análise de conteúdo –, a saber: a Nota Técnica 1 do Ideb (a qual trata da concepção do indicador), a Nota

Técnica 2 do Ideb (metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas) e o Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, deparamo-nos durante a leitura com suas linhas e entrelinhas. Muitas expressões, para nós, dizem algo, outras nem tanto.

Igualmente, os documentos eleitos para a análise de conteúdo referente ao Programa Novo Mais Educação – a Portaria nº 1.144 de 10 de outubro de 2016, a Resolução nº 5 de 25 de outubro de 2016 e o Documento Orientador/Adesão/Versão I – fizeram-nos refletir acerca do poder que as palavras assumem quando formuladas para convencer de uma proposta.

As especificidades de cada documento transmitem leituras e compreensões diversas, as quais corroboradas com o posicionamento que este estudo assume, juntamente com as experiências/concepções das pesquisadoras, vão sendo organizadas, ao tempo em que possibilitam algumas reflexões ao problema de pesquisa a que nos propomos investigar: em que contexto surge a adoção de políticas de avaliação em larga escala no Brasil, mais especificamente, do Ideb? O indicador consegue demonstrar as desigualdades educacionais do sistema de ensino? Quais as interferências do Ideb na formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental? Tais políticas educacionais atendem aos princípios da equidade e da redução das desigualdades educacionais como prenúncio de justiça social? Como a equidade, as desigualdades educacionais e a justiça social são referenciadas nos documentos legais que regem as políticas educacionais eleitas para o estudo?

Trazendo à tona as unidades de categorias que regeram a leitura e análise dos documentos – 1ª unidade: Ideb e avaliação e 2ª unidade: equidade, desigualdade educacional e justiça social –, nesta seção traçamos algumas considerações acerca da 1ª unidade – Ideb e avaliação – com o olhar voltado aos documentos. De forma sintética, explicitamos as principais ideias contidas nos documentos no quadro 4 a seguir:

Quadro 4 - Análise de conteúdo da 1ª unidade de categorias “Ideb e avaliação”

DOCUMENTOS	CATEGORIAS
ANALISADOS	Ideb e avaliação
Nota Técnica 1 do Ideb	O conteúdo do documento menciona: - inúmeras vezes a expressão “exame padronizado”; - a avaliação resumida a exames padronizados e considerada com base em dois indicadores: o desempenho em exames padronizados e o rendimento escolar;

	<ul style="list-style-type: none"> - a importância do Ideb enquanto indicador nacional por sua capacidade de monitoramento do sistema de ensino do País; - que o indicador permite um diagnóstico e um norteamento de ações políticas em prol da melhoria do próprio sistema educacional; - que o diagnóstico proposto pelo Ideb admite detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa <i>performance</i> em termos de rendimento e proficiência, além de monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino.
<p>Nota Técnica 2 do Ideb</p>	<p>O conteúdo deixa explícito que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o Ideb é um indicador que relaciona de forma positiva informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames padronizados; - para que essa relação seja de fato positiva, a nota aponta algumas premissas para se atingir as metas intermediárias e as projeções do indicador, levando em consideração as metas definidas no “Compromisso Todos pela Educação” (próximo documento a se analisar); - a avaliação é vista como uma ou várias equações, por meio das quais se dá o cálculo das notas atingidas pelo Ideb, considerando o tempo para se atingir determinada meta e, ainda, o esforço empreendido para o alcance dos escores; - as taxas de aprovação devem atingir 100% e as notas dos exames devem ser cada vez mais elevadas; - quanto maior o número das notas, mais difícil será mantê-las ou, ainda, fazê-las crescer.
<p>Decreto nº 6.490 de 24 de abril de 2007</p>	<p>O conteúdo proclama:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a avaliação vista como resultados concretos a serem atingidos, com foco na aprendizagem; - que o acompanhamento aos alunos se dará por meio do registro de sua frequência e do seu desempenho nas avaliações, as quais são consideradas exames específicos que serão realizados pelos alunos periodicamente;

	<ul style="list-style-type: none"> - que os resultados obtidos no Ideb deverão ser divulgados na escola e na comunidade; - o Ideb como o principal indicador capaz de aferir a qualidade da educação básica, que será 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 (ANRESC ou Prova Brasil); - a implantação de um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, o qual será o encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb; - que o Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para gestão de resultados, visando instituir uma metodologia de acompanhamento dos objetivos deste documento; - a adesão ao Ideb implica na responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento da meta de evolução do indicador.
<p>Portaria 1.144 de 10 de outubro de 2016</p>	<p>O Programa Novo Mais Educação foi instituído, considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a aprendizagem vista como o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; - a ampliação do período de permanência na escola; - os 24% de escolas dos anos iniciais do Ensino Fundamental que não alcançaram as metas do Ideb em 2015; - os 49% das escolas dos anos finais que não atingiram as metas propostas pelo indicador para 2015; - que o Brasil não atingiu as metas para os anos finais do Ensino Fundamental em 2013 e 2015; - a determinação da ampliação da oferta de educação em tempo integral;

	<ul style="list-style-type: none"> - a melhoria da qualidade do fluxo escolar e da aprendizagem das escolas públicas, propostas pelo PNE 2014-2024. - A avaliação está prevista apenas para duas grandes áreas: língua portuguesa e matemática, o que corresponde também às finalidades do programa, quais sejam: a alfabetização, a ampliação do letramento e a melhoria do desempenho nas duas disciplinas, por meio do acompanhamento pedagógico específico; - o programa também prevê a melhoria dos resultados de aprendizagem do Ensino Fundamental, nos anos finais e nos anos iniciais; - para a execução do programa, o documento recomenda a articulação entre os entes federados e as escolas participantes.
<p>Resolução nº 5 de 25 de outubro de 2016</p>	<p>O texto documental relata:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a avaliação interna no que diz respeito à escolha dos alunos que necessitam de prioridade no atendimento do PNME; - que, para avaliação e monitoramento do programa, serão realizados relatórios periódicos e globais de atividades; - que a Secretaria de Educação Básica do MEC estabelece algumas metas de aprendizagem a serem alcançadas pelas escolas e pelas secretarias estaduais, distrital e municipais, a fim de balizar a avaliação dos resultados do PNME e condicionar a participação nas edições seguintes.
<p>Documento Orientador PNME</p>	<p>Quanto à implementação das atividades na escola:</p> <ul style="list-style-type: none"> - explicitam-se as atividades de acompanhamento pedagógico, como sendo uma instrumentalização metodológica para ampliação das oportunidades de aprendizado dos estudantes; - o foco está na aprendizagem do aluno em Língua Portuguesa e Matemática; - as atividades devem se valer de metodologias inovadoras e ter como foco a superação dos desafios apontados pela avaliação diagnóstica de cada aluno.

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora (2017), com base nos documentos legais.

O quadro 4 exemplifica a visão de cada documento dentro da 1ª unidade de categorias “Ideb e avaliação”, possibilitando compreender como tais conceitos são entendidos no processo legal de formulação de propostas para a consecução de políticas educacionais, como é o caso dos documentos que pensaram o Ideb e o Programa Novo Mais Educação (PNME), objetos da análise de conteúdo deste estudo. Em resumo, as expressões que mais aparecem nos documentos – no que se refere às categorias eleitas neste subitem: Ideb e avaliação – notadamente foram: exames/testes padronizados e avaliação com foco nos resultados, ou seja, para Ideb, a expressão “exames/testes padronizados”, e para avaliação, a ênfase se dá na expressão “resultados”.

A Nota Técnica 1 do Ideb (a qual trata da concepção do indicador) menciona em seu texto inúmeras vezes a expressão “exame padronizado”. A própria denominação “padronizado”, atribuída ao exame do Ideb, já indica uma desigualdade educacional. Precisa haver um padrão? O Brasil não é um país das diferenças e da diversidade cultural?

Para compreendermos esse processo, é necessário atentar ao momento em que a cultura da avaliação educativa intensificou-se no Brasil – a partir dos anos 1990 – período em que o país passava por uma transição política e econômica muito intensa. Com isso, teve de munir-se para enfrentar os novos padrões de competitividade e produtividade internacional e, ainda, atender às necessidades sociais nacionais. Para tanto, de acordo com Prestes e Farias (2014, p. 573), o governo deveria

[...] garantir a universalização do acesso ao conhecimento, a escola a todas as pessoas, independentemente das suas diferentes características sociais, econômicas, culturais ou físico/biológicas. A avaliação educacional foi processo e produto desse momento confuso em que questões sobre as práticas avaliativas giravam em torno dos interesses e da utilidade desses resultados.

A concepção de avaliação explícita na proposição de Prestes e Farias (2014), ainda está arraigada no contexto brasileiro, quando os documentos elaborados para se pensar em um indicador que pudesse ser retrato da qualidade da educação básica do País, ainda concebem como foco os interesses e a utilização dos resultados de testes padronizados.

Alguns investigadores brasileiros reconhecem que as informações coletadas pelos escores continuam sem responder não só a questão da qualidade educacional, mas também, conforme Llavador (2008) porque entendem que a avaliação ou os indicadores que medem a qualidade educativa desde a ótica de seus resultados, não podem captar a expressão da vida social para orientá-la a uma situação social mais justa.

O segundo documento analisado foi a Nota Técnica 2 do Ideb, a qual propõe uma metodologia para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, estados, municípios e escolas. No que se refere à concepção de avaliação em larga escala, esta não aparece explícita no documento, mas podemos compreender que tal conceito é utilizado com base em equações que servem para calcular as notas obtidas no Ideb. Tal cálculo leva em consideração algumas informações: o tempo para se atingir determinada meta e, ainda, o esforço empreendido para o alcance das metas. De acordo com Sousa (2014, p. 413) “[...] a avaliação em larga escala passou a se constituir em um instrumento de controle do trabalho escolar e de fortalecimento da meritocracia [...]”.

Além disso, a Nota Técnica 2 do Ideb, ao mencionar que o documento entrevê que as taxas de aprovação devam atingir 100% e que as notas dos exames sejam cada vez mais elevadas, e ao admitir que quanto maior o número das notas, mais difícil será mantê-las ou, ainda, fazê-las crescer, está demonstrando a responsabilização acometida pelos resultados sob as escolas e redes.

Na perspectiva da responsabilização pelos resultados, o Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, promulga em seu primeiro artigo a melhoria da qualidade da educação básica e propõe para tal, o alcance de 28 diretrizes, as quais deverão contar com a participação da União, com o incentivo e apoio dos Estados, Distrito Federal e Municípios e seus respectivos sistemas de ensino, para sua implementação. Dadas as diretrizes, é possível notar que há unanimidade em retratar preocupação com a avaliação e o alcance de resultados. Chamamos atenção para a primeira diretriz, a qual menciona a aprendizagem enquanto resultados concretos a serem atingidos. Tomando o Ideb e a avaliação como focos da análise, quais seriam os resultados concretos aos quais a diretriz se refere? Que influências estão inculcadas nesta busca frenética por resultados?

Além de primar pela divulgação e alcance dos resultados, o Decreto 6.094 ainda propõe que sejam criados instrumentos de monitoramento e acompanhamento do indicador, como é a ideia da criação de um comitê local do Compromisso, encarregado de mobilizar a sociedade e acompanhar as metas de evolução do Ideb. Tal proposta corrobora ao que se evidencia na publicação que o Banco Mundial efetivou, apresentando as bases conceituais de sua nova estratégia para o setor educacional, de 2010 a 2020; a organização destaca que “uma cultura de monitoramento e avaliação de resultados deve permear o trabalho no setor” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 9).

Embora o Decreto 6.094 tenha sido elaborado em momento anterior ao da publicação das estratégias 2010-2020 do BM para o setor educacional, este organismo multilateral, desde a promulgação do documento *Education Sector Strategy Update (ESSU): achieving Education For All, broadening our perspective, maximizing our effectiveness* (BANCO MUNDIAL, 2006) no ano de 2006, já apresentava recomendações para auxiliar os países a maximizarem o impacto da educação, visando o crescimento econômico, a redução da pobreza e o desenvolvimento de gestões eficientes, principalmente, com foco nos resultados. Para Shiroma e Evangelista (2011, p. 136):

O tema enfatizado neste documento é a introdução de uma nova cultura de acompanhamento dos projetos com foco nos resultados. [...] O BM justifica sua posição afirmando que inculcar essa nova cultura de resultados é necessário para dar respostas mais imediatas aos países “doadores”⁴⁴ sobre os retornos de seus “investimentos” e também para que os países da região possam efetuar os ajustes necessários e atingirem resultados e metas mais rápida e eficazmente [...].

Nesta perspectiva, o que se consegue entender é que a ênfase nas notas demanda a inclusão de indicadores de resultados em todas as estratégias de assistência aos países, contexto esse de influências que permeiam as reformas educacionais em curso nos países que desenvolvem projetos financiados pelo BM. Shiroma e Evangelista (2011, p. 145) são categóricas ao afirmarem que

A introdução da lógica da *accountability* e a comparação de resultados para premiar quem “fez mais com menos” pode acarretar prejuízos irreversíveis à educação pública. O desafio está em combater a política de maximização de resultados que se desenvolve à custa da minimização do humano uma vez que as próprias instituições encarregadas de produzir conhecimento crítico sobre as questões sociais encontram-se submetidas à mesma lógica da responsabilização e avaliação de resultados em que, cada vez mais, fazer mais, menos sentido faz.

Com efeito, a busca desenfreada pela eficácia a qualquer custo está concordando com a estratégia do BM, e fazendo do resultado dos indicadores não um fim em si mesmo, mas um meio para deixar-se manipular pelas influências exercidas por organismos internacionais sob os países em desenvolvimento, nos mais diferentes aspectos da educação, sejam eles ligados à gestão da educação até o controle dos professores.

O Decreto 6.094, ainda menciona a divulgação periódica pelo Inep destes resultados, enfatizando que devam chegar ao conhecimento da escola como um todo e também da

⁴⁴ “São considerados “doadores” os países, acionistas do Banco Mundial, credores dos empréstimos realizados pelo Banco para o financiamento de projetos aos países devedores.” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 148).

comunidade. Diante dessa proposição, Penin e Martínez (2009, p. 23-24) reforçam a importância da avaliação interna e externa como alternativa para refletir sobre a prática educativa e a necessidade de informar os resultados para todos:

[...] no âmbito interno, possibilita a avaliação como instrumento de ação formativa, levando instituições e os professores a refletirem a respeito de suas práticas e de seus objetivos e, assim, a melhorar sua ação docente e sua identidade profissional. Por outro, em âmbito externo, oferece informações para que tanto os pais quanto a sociedade, especialmente os sistemas de ensino, possam efetivar um relacionamento produtivo com a instituição escolar.

Frisamos a importância de avaliar para onde vão e o que é feito com os resultados obtidos pelos indicadores, quando estes retornam até as escolas, pois, segundo Penin e Martínez (2009), apurar os usos da avaliação, comparar resultados e comportamentos da entrada dos alunos em cada situação e em cada contexto social e institucional, torna-se fundamental para não homogeneizar processos que são, de fato, diferentes. Contudo, a que tipo de divulgação o documento está se referindo? Qual a influência das mídias por trás da divulgação dos escores?

Os resultados do Ideb são divulgados pelo Inep; o que está em questão é o uso que a mídia faz dos números, veiculando melhores e piores índices, teatralizando o processo avaliativo. Ninguém vai querer estudar numa escola que obteve o “pior” resultado no Ideb. Será mesmo inevitável que a mídia faça um ranking e estabeleça onde estão as escolas com os índices mais altos e os mais baixos? Os índices resultantes deste indicador devem ser discutidos dentro da escola, com os sujeitos interessados e envolvidos no processo escolar, sejam eles gestores, professores, pais ou comunidade escolar. Não há necessidade de intervenções e análises de “especialistas” e/ou comentaristas de veículos jornalísticos.

A partir da análise de conteúdo dos documentos do Ideb, percebemos que o foco principal está justamente no indicador como forma de um reflexo da situação educacional brasileira, sem, no entanto, levar em conta o que será feito com o resultado veiculado ou, até mesmo, sem a preocupação com o formato de divulgação dos escores, o que permite comparação e competição entre escolas, redes, municípios, estados. Ainda no que tange ao Ideb, os documentos analisados não mencionam, de forma explícita, a expressão “em larga escala”, atribuída a avaliações do patamar deste indicador e da Prova Brasil – componente essencial para a composição do cálculo dos índices. Contudo, este escore assume a característica de larga escala pela sua abrangência, e também pela repercussão de seus resultados.

Ao analisar os documentos do PNME, notamos, fortemente, uma relação com o propósito do Ideb, considerando alguns aspectos, como a justificativa para a criação do programa, os objetivos, a forma de execução e a função da avaliação dentro desta política. A introdução deste novo programa é muito recente para traçarmos uma avaliação aprofundada, entretanto, a proposta anterior (iniciada em 2010) ao mostrar-se descontínua, nos mobilizou ao estudo pelo fato de buscar entender a intenção do MEC em revalidar uma política com o perfil do Programa Novo Mais Educação e compreender as interferências que esta possa ter perpassado pela adesão ao Ideb, e se contribui com a construção da equidade e a redução das desigualdades enquanto prenúncio de justiça social.

A Portaria 1.144 de 10 de outubro de 2016, ao enfatizar os principais aspectos que motivaram a criação do programa, evidencia, mais uma vez, o foco nos resultados das avaliações, já que o pressuposto que impulsionou a proposta do programa foi o não alcance às metas do Ideb, além do desejo pela ampliação da permanência na escola, com a oferta de educação em tempo integral⁴⁵ e pela melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem nas escolas públicas – as quais também são propostas do Plano Nacional de Educação para o período entre 2014 e 2024. Nesta perspectiva, o problema a ser equacionado, na visão de Sousa (2014, p. 413) é bastante conhecido: “[...] políticas educacionais formuladas e implementadas sob os auspícios da classificação e seleção incorporam, conseqüentemente, a exclusão, como inerente aos seus resultados, o que é incompatível com o direito de todos à educação”.

Assis (2014), em sua tese⁴⁶, observou que é preciso repensar o modelo estandardizado de avaliação que não está apresentando contribuições mais efetivas para as escolas, pois se limita a informar o alcance ou não de metas, sem permitir uma compreensão mais efetiva das dimensões, variáveis e aspectos que interferem no processo de ensino e aprendizagem e no desenvolvimento dos estudantes.

A Portaria 1.144 também destaca a ênfase do programa em apenas duas disciplinas, assim como no exame padronizado do Ideb, – língua portuguesa e matemática. Tal fato não indicaria uma desigualdade de conhecimentos? A Prova Brasil é o instrumento responsável pela avaliação, de forma bastante ampla, do desempenho dos alunos nas disciplinas de língua

⁴⁵ A Educação Integral é uma concepção da educação que não se confunde com o horário integral, o tempo integral ou a jornada integral. Para Castro (2006, p. 82) “[...] é impossível desenvolver a educação integral sem articulá-la com a saúde, a assistência social, o esporte, a cultura, as políticas de formação profissional e geração de renda. E para isso é preciso fortalecer as redes de interação ente as políticas sociais.” Assim, fica evidente que o objetivo com a educação integral é que se possa trabalhar na perspectiva da integralidade, em que o ensino de matemática, de português ou de geografia esteja conectado com as questões de direitos humanos, por exemplo.

⁴⁶ Tese de Doutorado publicada no ano de 2014, na Universidade Federal de Goiás, na cidade de Goiânia, região Centro-Oeste do Brasil, coletada e estudada durante a realização do Estado do Conhecimento da pesquisa em tela.

portuguesa e matemática nos 5º e 9º anos do ensino fundamental em escolas públicas. Tal avaliação, focada apenas em duas áreas do conhecimento ou, melhor, em duas disciplinas, acaba, muitas vezes, privando os alunos de experienciarem o trabalho por outras áreas, as quais poderiam, de fato, fazer sentido ao seu contexto social de vida, assim como explica Ravitch (2011, p. 129):

A falta de atenção à história, ciências e artes diminui a qualidade da educação, a qualidade de vida das crianças, a qualidade da vida diária na escola e até mesmo a performance nos testes. [...] As crianças expandem seu vocabulário e melhoram suas habilidades de leitura quando aprendem história, ciências, literatura, assim como elas podem refinar suas habilidades de matemática aprendendo ciências e geografia. E as artes podem motivar os estudantes a amar o aprendizado.

A Portaria 1.144 realça que o programa também prevê a melhoria dos resultados de aprendizagem do Ensino Fundamental, nos anos finais e nos anos iniciais, assim como os documentos do Ideb. Afonso (2009) explica tal questão pelo surgimento do Estado avaliador⁴⁷, pois para ele a avaliação educacional está associada à lógica do mercado da sociedade capitalista, para a qual o que importa são resultados e/ou produtos colhidos nas avaliações em larga escala. Essa lógica de mercado na educação que tem ênfase na competição, leva em conta apenas a relação custo-benefício, o produto, os resultados e deixa de lado uma educação que contribua para uma formação integral do aluno.

Tal premissa reforça alguns dos efeitos da formulação e implementação de políticas com este perfil de responsabilização pelos resultados; Cerdeira e Almeida (2013, p. 2), valem-se de argumentos contrários às políticas de responsabilização e, por sua vez, destacam alguns dos seus efeitos negativos, tais como:

[...] a imposição dessas políticas pelo governo, sem maiores esclarecimentos; o estabelecimento de rankings escolares; o fato das avaliações não medirem o real trabalho feito na sala de aula; o engessamento do currículo e das práticas docentes, sobretudo nas disciplinas de português e matemática; e a responsabilização do professor, pois não se sentem amparados pelas secretarias e coordenadorias de educação, além de enfrentarem sérios problemas sociais e de violência nas escolas. As críticas também evidenciam a padronização das provas e os usos inadequados dos resultados pelos gestores educacionais

Outros estudiosos, ainda, destacam os “efeitos perversos” das políticas de responsabilização, como é o caso de Ravitch (2011), principalmente quando menciona os efeitos das políticas que estabelecem prêmios e punições e que podem provocar o aumento da

⁴⁷ No final da década de 1980 o interesse na questão da avaliação de políticas sociais demonstrado pelos governos neoconservadores e neoliberais de países centrais, começou a ser traduzido pela expressão “Estado Avaliador”, trabalhada por Afonso (2013).

desigualdade intraescolar, a saber: foco no treinamento para responder as questões da prova em detrimento da aprendizagem; exagero de provas e simulados que causam a perda de aulas; professores e diretores podem deliberadamente investir nos alunos que tem chance de alcançar as metas (notas) estipuladas, “abandonando” os grupos extremos (os melhores e os piores); estímulo aos piores alunos para faltarem à prova; etc. Alguns autores veem a avaliação em larga escala e seus instrumentos como produto e processo, assumindo diferentes formatos dentro da escola:

Como nas demais instâncias pelas quais circula, a avaliação de larga escala aporta na escola sob a forma de produto e de processo. Enquanto produto a avaliação assume o formato de provas – que a escola não pediu ou sequer foi consultada para aplicar – e de resultados obtidos por seus alunos, os quais por sua vez impactam de diversas maneiras o cotidiano escolar. Enquanto processo, em maior ou menor grau, a avaliação de larga escala passa a ser incorporada à vida da escola de inúmeras maneiras e em diferentes dimensões do currículo. Os professores, por sua vez, são considerados os principais responsáveis pela implementação dos processos e pelos produtos obtidos, nesse caso, em forma de resultados de aprendizagem dos alunos. (VIEIRA; VIDAL; NOGUEIRA, 2015, p. 90).

Neste contexto, aquilo que deveria representar um diagnóstico de um momento da vida escolar (a avaliação em larga escala), passa a ser vivido como se fosse sua essência. Sistemas e escolas passam a viver sob o signo da avaliação em larga escala, atendendo a uma lógica imposta de fora para dentro. De instituição comprometida com a formação para a cidadania, veiculação e transmissão do saber, a escola passa a se configurar como uma pequena linha de montagem, na qual seus sujeitos passam a valer pelos bens que produzem sob a forma de resultados. (VIEIRA; VIDAL; NOGUEIRA, 2015).

A Resolução nº 5 de 25 de outubro de 2016 veicula em seu conteúdo as mesmas proposições da Portaria 1.144 de 10 de outubro de 2016 e, ainda, prevê uma forma de seleção para os alunos que mais necessitam participar das ações do Programa Novo Mais Educação: a avaliação interna na escola. As avaliações internas nas escolas são de suma importância, pois são elas que permitem um olhar particular diante do contexto socioeducacional dos alunos, além de desenvolverem a capacidade local no sentido de criar uma dinâmica própria de transformação da escola. A avaliação interna, ainda, gera processos colaborativos dentro da escola e contribui para a construção de uma identidade própria da escola. Considerando que as escolas atendam a este princípio proposto pelo programa no momento da seleção dos alunos, a avaliação interna pode cumprir o papel de dar uma melhor resposta às necessidades locais e mais atenção à individualidade do aluno, já que considera, para sua execução, o contexto local, dentro de parâmetros nacionais.

Além disso, o documento propõe que as ações do programa sejam monitoradas e avaliadas por meio de relatórios periódicos e globais de atividades, além do alcance de algumas metas de aprendizagem a serem atingidas pelas escolas e pelas secretarias estaduais, distrital e municipais, a fim de balizar a avaliação dos resultados do PNME e condicionar a participação nas edições seguintes. Para tanto, no sistema do PDDE Interativo, por meio do qual os articuladores da escola tem acesso ao sistema de acompanhamento e monitoramento do PNME, o MEC disponibiliza alguns cadernos de testes como sugestão a ser utilizada pela escola para a seleção não apenas dos alunos com maiores dificuldades, mas também para a seleção dos mediadores da aprendizagem e dos facilitadores que irão assumir as ações do programa na escola. Tais cadernos vêm em três volumes para cada tipo de avaliação, os quais se referem a testes de “alfabetização matemática” e “alfabetização em língua portuguesa”, destinados à avaliação dos 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental, “letramento 1 em matemática” e “letramento 1 em língua portuguesa”, para avaliação dos 4º, 5º e 6º anos, além de “letramento 2 em matemática” e “letramento 2 em língua portuguesa”, direcionados para avaliação dos 7º, 8º e 9º anos do Ensino Fundamental. Ao final dos oito meses de vigência do programa, ou seja, neste ano de 2017, os resultados colhidos pelas avaliações resultantes da aplicação dos cadernos de testes devem ser lançados no sistema do PNME, aluno por aluno, para que este mesmo sistema forneça a porcentagem de aproveitamento das ações do programa pela escola, o que condicionará sua participação, ou não, nas próximas edições, bem como o recebimento dos recursos financeiros, advindos desta política educacional.

Quando o programa fala de testes, está referindo-se à avaliação que, mais uma vez, aparece reduzida a números. Nesta perspectiva, Ravitch (2011, p. 174) aponta alguns problemas quando a ênfase se dá em testes padronizados:

O problema com o uso de testes para tomar decisões importantes sobre as vidas das pessoas é que os testes padronizados não são instrumentos precisos. Infelizmente, a maior parte dos políticos não percebe isso, e também o público em geral. O público pensa que os testes possuem validade científica, como um termômetro ou um barômetro, e que eles são objetivos, não sendo enviesados por um juízo humano falível. Mas os escores dos testes não são comparáveis a pesos e medidas padronizados; eles não têm a precisão de uma balança ou de uma régua. Os testes variam em sua qualidade, e mesmo os melhores testes podem algumas vezes ser passíveis de erros, em função de erros humanos ou problemas técnicos.

Como podemos observar, os testes não são tão confiáveis assim e, mesmo que fossem, não refletem a realidade das dificuldades de cada aluno individual e coletivamente, apenas traçam uma média geral das “aprendizagens”; aprendizagens que são medidas em um único momento, com a aplicação de um único tipo de provas. “Todos os testes têm uma margem de

erro, como pesquisas de opinião, e o mesmo estudante poderia produzir diferentes escores realizando o mesmo teste em dias diferentes.” (RAVITCH, 2011, p. 174). Além disso, a autora enfatiza que talvez os escores nem fossem tão diferentes, mas seria o suficiente para classificar um aluno como proficiente ou não proficiente.

O último documento analisado foi o Documento Orientador/Adesão/Versão I do PNME, o qual dispõe sobre as mesmas proposições dos outros dois documentos, acrescentando alguns aspectos como é o caso da maneira como acontece a implementação das atividades do programa na escola. Quando menciona as atividades de acompanhamento pedagógico – que são as disciplinas de língua portuguesa e matemática –, o documento explicita que tais atividades devem se valer de metodologias inovadoras e ter como foco a superação dos desafios apontados pela avaliação diagnóstica de cada aluno. De quais metodologias inovadoras o programa está tratando? Não haveria, diante desta proposta, uma contradição no que diz respeito ao formato proposto para avaliação das ações do programa, por meio de testes padronizados, e a realização das atividades baseada em metodologias inovadoras?

Diante da análise de conteúdo dos documentos referentes ao PNME, foi possível depreender que todos explicitam a intenção da criação deste programa, enfatizando a priorização às realidades que não alcançaram as metas propostas pelo Ideb nos anos de 2013 e 2015, além de primar pelo atendimento aos alunos com maiores dificuldades, ação em que estaria implícita uma questão de equidade e uma tentativa para a redução das desigualdades educacionais. Entretanto, fazemos uma ressalva de que é uma tentativa com perspectivas às avessas, já que todo o conteúdo está voltado à avaliação com foco no alcance de resultados padronizados. E não há como falar de equidade e redução de desigualdades, com o olhar voltado a algum padrão, especialmente, quando o assunto é a educação. Esta discussão será ampliada na próxima seção do trabalho, a qual está direcionada à análise de conteúdo da 2ª unidade de categorias, a saber: equidade, desigualdade educacional e justiça social.

4.3 A(s) voz(es) dos documentos: o lugar da equidade e da desigualdade educacional enquanto justiça social

A discussão em torno da equidade, das desigualdades educacionais e da justiça social ganha consistência neste subcapítulo que tem a intenção de trazer à tona a 2ª unidade de categorias que regeu a leitura e análise dos documentos – equidade, desigualdade educacional e justiça social –, voltando nosso olhar às vozes explícitas e implícitas nos documentos. De

forma sintética, explicitamos as principais ideias contidas nos documentos no quadro a seguir:

Quadro 5 - Análise de conteúdo da 2ª unidade de categorias “Equidade, desigualdade educacional e justiça social”

DOCUMENTOS ANALISADOS	CATEGORIAS
	Equidade, desigualdade educacional e justiça social
<p>Nota Técnica 1 do Ideb</p>	<p>O documento promulga que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o alcance da equidade e a redução das desigualdades educacionais não estão explícitos, contudo, é possível perceber nas entrelinhas que tais conceitos são vistos como a redução da reprovação e do abandono nas escolas, além de primarem pelo acesso à escola e pela aprendizagem de todos os alunos; - o acesso à escola não parece mais ser um problema, já que quase a totalidade das crianças ingressa no sistema educacional; - há ainda muito abandono e reprovação, aspectos que declaram as desigualdades educacionais; - a baixa proficiência obtida pelos alunos nos resultados dos testes padronizados também é preocupante; - as autoridades educacionais tem uma tarefa a cumprir: a de financiar programas para promover o desenvolvimento educacional das redes de ensino que apresentem baixo desempenho (tal questão refere-se ao baixo desempenho nos exames padronizados, e é apresentada em uma nota de rodapé).
<p>Nota Técnica 2 do Ideb</p>	<p>O documento revela:</p> <ul style="list-style-type: none"> - que as trajetórias do Ideb devem contribuir para a redução das desigualdades em termos de qualidade educacional; - que o esforço empregado por cada rede de ensino será capaz de alcançar as metas intermediárias de curto prazo e alcançar a convergência dos Idebs no médio ou longo prazo; - (embora nas entrelinhas) a questão da equidade educacional, ao apregoar o esforço – por cada rede de ensino – em estipularem-se metas individuais diferenciadas; - as metas nacionais propostas pelo Ideb, as quais desafiam o País a

	<p>atingir em 2021 índices de proficiência e rendimento dentro da média dos países desenvolvidos, os quais são membros da OCDE.</p> <ul style="list-style-type: none"> - que após o estabelecimento da meta são calculados o tempo e esforço necessários para seu alcance; - em quantos anos o Ideb do Brasil se aproximaria de um valor de convergência definido como 9,9, valor estipulado próximo ao máximo, já que $0 \leq \text{IDEB} \leq 10$ (Ideb maior ou igual a zero e Ideb menor ou igual a dez): a meta de 6,0 sendo atingida em 2021, a meta de 9,9 será alcançada em 2096, após 75 anos, desde que o esforço das redes de ensino mantenha-se constante; - que deve estar implícito na trajetória de cada rede o objetivo de reduzir a zero a desigualdade observada no Ideb, o que não acontecerá quando o Brasil atingir sua meta, mas quando o resultado geral do País chegar a um valor próximo do máximo; - que cada município ou Estado obtenha uma trajetória diferente para o Ideb ao longo dos anos, desde que esteja garantido que a desigualdade entre eles se reduza até que todos tenham o mesmo valor de Ideb no tempo determinado; - que cada município e Estado deve despender um esforço diferente para que em 2096 a desigualdade apresentada pelo Ideb desapareça.
<p>Decreto nº 6.490 de 24 de abril de 2007</p>	<p>O documento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prevê, implicitamente, o alcance à equidade, à redução das desigualdades e à justiça social, caso se combata a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial; - propõe algumas diretrizes que se preocupam com as questões da equidade e da desigualdade educacional, mencionando o desejo pelo combate à evasão por meio do acompanhamento individual das razões da não-frequência dos alunos e de sua superação no aprendizado; e também pela ampliação das possibilidades de permanência do aluno sob responsabilidade da escola para além da jornada regular; - recomenda que as matrículas dos alunos sejam feitas nas escolas mais próximas de sua residência; e que sejam valorizadas a formação

	<p>ética, artística e a educação física;</p> <ul style="list-style-type: none"> - deixa explícito que a adesão ao Ideb é voluntária e, caso alguma rede o adote, o próprio indicador servirá como instrumento de verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso; - a instituição de um Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, o qual servirá para o monitoramento do indicador e terá a incumbência de colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados. Participarão deste Comitê, representantes de outros poderes, inclusive de organismos internacionais; - define que, aos entes que aderirem ao Compromisso, será ofertado apoio da União via assistência técnica e financeira, através do Plano de Ações Articuladas (PAR), com base em alguns critérios de prioridade, a saber: o Ideb, as possibilidades de incremento deste índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado.
<p>Portaria 1.144 de 10 de outubro de 2016</p>	<p>O documento prevê:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a responsabilidade da família, da comunidade, da sociedade e dos poderes públicos em assegurar os direitos da criança em todos os seus aspectos; - o principal objetivo do PNME, o qual condiz muito com os objetivos do Ideb, ao apregoar a melhora da aprendizagem em língua portuguesa e matemática no Ensino Fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes no contraturno escolar; - o desenvolvimento de atividades no campo das artes, cultura, esporte e lazer, o que impulsionará a melhora no desempenho educacional, além da língua portuguesa e matemática; - as finalidades do PNME, as quais explicitam questões de equidade e/ou desigualdade educacionais ao anunciarem a redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implantação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e

	<p>desempenho escolar;</p> <ul style="list-style-type: none"> - contribuir para a ampliação do período de permanência dos alunos na escola; - a execução do PNME, na qual está implícita uma questão de desigualdade, já que acontece por meio da articulação institucional e cooperação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação e à União cabe o apoio técnico e financeiro do MEC; - entre suas diretrizes, o atendimento aos alunos e às escolas de regiões mais vulneráveis, além daqueles com maiores dificuldades de aprendizagem e as escolas com piores indicadores educacionais.
<p>Resolução nº 5 de 25 de outubro de 2016</p>	<p>O documento denuncia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o estabelecimento de políticas compartilhadas para a criação de espaços educativos no contexto das escolas para que, gradativamente, a educação em tempo integral possa ser implantada; - otimizar o tempo de permanência dos estudantes na escola, de forma com que a expansão da jornada seja prenúncio de aprendizagem, com atividades recreativas, esportivas e culturais; - que os recursos financeiros destinados ao PNME estão em conformidade com o objetivo de que as escolas realizem atividades complementares com foco no acompanhamento pedagógico por cinco ou por quinze horas semanais no período de oito meses; - que os recursos financeiros destinados ao desenvolvimento do programa devam cobrir as despesas de custeio, como transporte e alimentação para os Mediadores da Aprendizagem e Facilitadores, aquisição de materiais de consumo. O valor a ser recebido pelas escolas é calculado de acordo com o número de alunos a ser atendido, sendo que as escolas rurais recebem 50% a mais do valor do que as escolas urbanas. - algumas condições para a adesão ao programa pelas escolas, entre as quais, destacam-se: obter Índice de Nível Socioeconômico baixo ou muito baixo segundo a classificação do Inep, além de obter baixo desempenho no Ideb. - quais alunos deverão ser atendidos pelo PNME, já que a prioridade

	se dará aos estudantes que apresentem alfabetização incompleta ou letramento insuficiente, conforme resultados de avaliações próprias (mais uma questão de equidade/desigualdade, a qual está implícita).
Documento Orientador PNME	<p>O documento acrescenta, em relação aos outros documentos do PNME:</p> <ul style="list-style-type: none"> - que outras escolas de Ensino Fundamental que queiram aderir ao programa, terão livre decisão, desde que tenham mais de 20 alunos matriculados. - a realização de atividades na área da cultura e das artes, com o objetivo de incentivar a produção artística e cultural, individual e coletiva dos estudantes como possibilidade de reconhecimento e recriação estética de si e do mundo, bem como da valorização às questões do patrimônio material e imaterial, produzido historicamente pela humanidade, no sentido de garantir processos de pertencimento ao local e à sua história; - atividades na área de esporte e lazer, na intenção de desenvolvimento de atividades baseadas em práticas corporais, lúdicas e esportivas, enfatizando o resgate da cultura local, bem como o fortalecimento da diversidade cultural; - que as vivências trabalhadas na perspectiva do esporte educacional, de acordo com o documento, devem ser voltadas para o desenvolvimento integral do estudante, atribuindo significado às práticas desenvolvidas com criticidade e criatividade. - que o acesso à prática esportiva por meio de ações planejadas, inclusivas e lúdicas visa incorporá-la ao modo de vida cotidiano (tais questões estão verdadeiramente ligadas à questão da equidade).

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora (2017), com base nos documentos legais.

O quadro exemplifica a visão de cada documento dentro da 2ª unidade “Equidade, desigualdade educacional e justiça social”, possibilitando compreender como tais conceitos são entendidos no processo legal de formulação de propostas para a consecução de políticas educacionais, como é o caso dos documentos que pensaram o Ideb e o Programa Novo Mais Educação (PNME).

A Nota Técnica 1 do Ideb prevê a redução do abandono e da reprovação nas escolas, além de primar pelo acesso à escola e pela aprendizagem de todos os alunos. Neste sentido, ao aferir tais aspectos está referindo-se, mesmo que de forma implícita, à construção da equidade e à redução das desigualdades educacionais, no que concerne à desigualdade de acesso, de tratamento e de conhecimento, já trabalhadas anteriormente. Tais princípios podem aludir à questão do alcance da justiça social enquanto igualdade de tratamento, a qual implica pensar condições que possibilitem e reforcem a permanência no sistema, evitando o abandono ou a desistência, proposta por Estêvão (2015) como uma das maneiras de compreender a escola como justa e ajustada, conceito que, por vezes, dá lugar à preocupação com a igualdade de acesso, quando a igualdade de tratamento poderia atentar ao acesso, ao sucesso e à permanência escolar.

Ainda de acordo com a Nota Técnica 1, o acesso à escola não parece mais ser um problema, já que quase a totalidade das crianças ingressa no sistema educacional. Entretanto, há ainda muito abandono e reprovação, aspectos que declaram as desigualdades educacionais, inclusive desigualdade de tratamento, já tratada no capítulo anterior. Além disso, o documento menciona a baixa proficiência obtida pelos alunos nos resultados dos testes padronizados como um aspecto preocupante e propõe, para amenizar tal questão, uma tarefa para as autoridades educacionais: a de financiar programas para promover o desenvolvimento educacional das redes de ensino que apresentem baixo desempenho.

Ao destacar tais aspectos, os quais se referem à busca pela equidade, é possível visualizar a controvertida escola pública, a qual abarca, de forma confusa e complexa, diferentes demandas sociais em favor da educação dos menos favorecidos econômica e socialmente, alinhadas aos interesses econômicos defendidos pelo Banco Mundial, o que abre espaço para as políticas destinadas a melhorar a equidade – as políticas compensatórias. (PRESTES; FARIAS, 2014). Para Barbacovi, Calderano e Pereira (2013, p. 15), o Ideb

[...] é indicador que precisa ser aperfeiçoado para que de fato possa revelar a complexidade presente na escola, sobretudo as contradições, pois a partir delas é que se pode buscar sua superação. [...]. Parece-nos que o Ideb não consegue, ou não se interessa por pinçar as singularidades das escolas.

Para Delors (1999), a escola é um espaço de contradições em que o processo de educação formal joga um importante papel na ruptura das estruturas que mantêm a desigualdade social, as relações de poder e a exploração dos mais desmunidos socialmente. Há aqui um paradoxo. Se por um lado os resultados das avaliações nacionais (e

internacionais) indicam que são as escolas públicas as que alimentam “o mapa dos indicadores” negativos da “qualidade educacional”, em contrapartida a esses baixos índices, por outro, é esta mesma escola pública que luta em favor da inclusão e da equidade, a que ajuda a reduzir o número de analfabetos e a que torna possível aumentar o número de crianças e jovens de 6 a 17 anos para serem escolarizados no Ensino Fundamental.

Consoante a isso, a Nota Técnica 2 do Ideb, segundo documento analisado, realça em seu conteúdo que as trajetórias do indicador devem contribuir para a redução das desigualdades em termos de qualidade educacional. Para que isso ocorra, o documento prevê que o esforço empregado por cada rede de ensino será capaz de alcançar as metas intermediárias de curto prazo e alcançar a convergência dos Idebs no médio ou longo prazo. Diante disso, o documento menciona, embora nas entrelinhas, a questão da equidade educacional quando antevê o esforço – por cada rede de ensino – em estipularem-se metas individuais diferenciadas. Isso significa que as escolas e redes de ensino são responsáveis por despenderem todo o esforço necessário para melhorar o desempenho nos exames padronizados?

A equidade, conforme salienta Fonseca (2013), em sua tese⁴⁸, encontra-se apresentada como uma lógica emergida, sobretudo, na década de 1990, mediante ações de regulação, fiscalização e avaliação dos serviços oferecidos para a promoção da eficácia e da eficiência dos serviços públicos. Além disso, a autora argumenta a ideia de que para a concretização de ações como estas,

[...] o governo federal utiliza-se de sistemas de avaliação em larga escala, como forma de melhor conhecer o desempenho escolar dos estudantes; situação socioeconômica, cultural e escolar dos estudantes; o perfil e a prática de gestão dos diretores; o perfil e práticas pedagógicas dos professores e infraestrutura das escolas. (FONSECA, 2013, p. 10).

Dado o exposto, a intenção das políticas educacionais em criar o Ideb foi a de encontrar um instrumento que pudesse diagnosticar a situação nacional e regional da educação no país, de maneira periódica e, com isso, referenciar a proposição de políticas públicas educacionais capazes de atender às diversidades de contextos frente às possíveis deficiências diagnosticadas. No entanto, apesar do interesse em atender aos diferentes contextos, fica de fora uma série de situações contextuais que só aparecem quando se olha

⁴⁸ Tese de Doutorado publicada no ano de 2013, na Universidade Federal do Ceará, na cidade de Fortaleza, região Nordeste do país, coletada e estudada durante a realização do Estado do Conhecimento.

mais de perto, de forma mais detida, para as escolas. Nesta linha de pensamento, Barbacovi, Calderano e Pereira (2013, p. 28) esclarecem:

As informações obtidas com o Ideb são um retrato do desempenho e não da realidade vivenciada pela escola, que acarreta o fracasso nas avaliações. Ter um parâmetro para diagnosticar escolas com deficiências no processo de ensino-aprendizagem é louvável, desde que qualificado de modo a captar suas peculiaridades e as condições e fatores que geram esses resultados. Além disso, defende-se que o uso dessas informações seja revertido em intervenções direcionadas às necessidades diagnosticadas.

O documento enfatiza que o Ideb tem metas a cumprir, as quais deverão atender às médias de países desenvolvidos. Aqui temos outra ideia de equidade apontada implicitamente pelo documento, a qual entra em um embate com a proposta anteriormente tratada pela Nota. Em momento anterior, o documento propunha que cada rede ou escola estabelecesse metas individuais para o alcance das metas intermediárias do Ideb, já que possuem contextos diferenciados; agora, promulga que as metas já estão pré-estabelecidas e que devem atender às médias de países bem diferentes do nosso. Afinal, para qual concepção de equidade o conteúdo formulado em torno do indicador está pendendo mais? Para a equidade enquanto eficiência e eficácia ou para a equidade enquanto justiça social?

O alcance das médias do indicador é projetado levando-se em conta a realização de um cálculo, o qual equaciona o tempo percorrido e o esforço necessário de determinada rede ou escola. Considerando que o esforço das redes de ensino mantenha-se constante, o documento revela em quantos anos o Ideb do Brasil se aproximaria de um valor de convergência definido como 9,9, valor estipulado próximo ao máximo, já que o Ideb é concebido numa escala de zero a dez, na qual $0 \leq \text{IDEB} \leq 10$ (Ideb maior ou igual a zero e Ideb menor ou igual a dez): a meta de 6,0 sendo atingida em 2021, a meta de 9,9 será alcançada em 2096.

Sobre o alcance das metas, há que refletir o que, de fato, está sendo considerado para que as escolas e redes mantenham um esforço constante; o que está sendo entendido por “esforço”? Será possível o alcance por todas as escolas das metas estabelecidas no tempo almejado? Vale a reflexão de Barbacovi, Calderano e Pereira (2013, p. 16) quando, ao reconhecerem a importância do indicador enquanto instrumento que avalia, levantam uma série de questionamentos:

Não negamos a importância de um instrumento que busque, externamente, avaliar a qualidade da escola. A questão é: sob que parâmetros? Com quais objetivos? Quem define os itens? Por que não há maior participação de professores da escola básica no processo de construção desse instrumento? Onde ficam as peculiaridades de cada região e a valorização da cultura local como partes integrantes do processo de

estímulo e reconhecimento da aprendizagem? Além disso: o que se faz com os resultados? A que fim se destinam? Onde estão os diagnósticos e os programas de incentivo àquelas escolas que, supostamente, encontram-se abaixo do nível esperado? Quais as condições de trabalho docente? Quais as condições e recursos de ensino e aprendizagem disponibilizados pela escola? Que recursos materiais e subjetivos são oferecidos à escola para superar o patamar em que se encontra?

A superação de metas não acaba constituindo-se num meio estratégico utilizado pelo governo federal para que se inicie uma corrida competitiva entre os estabelecimentos de ensino? A Nota Técnica 2 ainda define que deve estar implícito na trajetória de cada rede o objetivo de reduzir a zero a desigualdade observada no Ideb, o que não acontecerá quando o Brasil atingir sua meta para 2021, mas quando o resultado geral do país chegar a um valor próximo do máximo. Isso significa que teremos de conviver com desigualdades por mais cerca de 79 anos? Que tipo de desigualdade vai desaparecer? A desigualdade entre os resultados? Este objetivo de redução da desigualdade a zero desconsidera que a desigualdade em educação está atrelada às desigualdades da sociedade em geral. Com efeito,

O PDE visa atender as escolas com resultados baixos no Ideb, no entanto, segundo o conselheiro do movimento Todos Pela Educação, Mozart Ramos, o aumento das notas pelas escolas não tem resultado em diminuição das desigualdades. (CIEGLINSKI, 2010 *apud* BARBACOVÍ; CALDERANO; PEREIRA, 2013, p. 25).

O documento em análise reforça que cada município e Estado deve despender um esforço diferente para que, no ano de 2096, a desigualdade apresentada pelo Ideb desapareça. Diante dessa narrativa, percebemos que o próprio documento explicita que o indicador apresenta desigualdade. Contudo, os dados do Ideb não podem servir para aumentar as desigualdades, para que as escolas estabeleçam comparativos entre si, pois cada uma possui sua realidade. O que cabe a cada escola fazer, enquanto não dispormos de outro instrumento de avaliação em larga escala, é valer-se deste instrumento como aliado, refletir sobre seus resultados, estabelecendo comparativo entre um ano e outro, verificando se o índice aumentou ou diminuiu, se está dentro da meta estabelecida pelo governo, (re)planejando sua proposta pedagógica e seus objetivos. E dentro desse olhar, retomar as ações que foram realizadas com os alunos, o que deu certo, o que é preciso mudar. Também é importante que cada escola analise as escalas de proficiência da Prova Brasil, verificando quais conhecimentos os estudantes já atingiram, quais estão em processo de construção e quais ainda precisam construir, de acordo com o seu nível de ensino. As escolas não podem centrar sua atenção nos resultados do Ideb, uma vez que esse indicador é apenas uma combinação do fluxo escolar e do desempenho dos estudantes na Prova Brasil. O que se torna urgente e realmente importante

é a discussão e análise em torno da escala de proficiência da Prova Brasil; é através desta escala que se tem a visão de quais habilidades e competências os alunos já conseguiram atingir.

O Decreto nº 6.490 de 24 de abril de 2007, ao tratar das categorias “equidade, desigualdade educacional e justiça social”, aborda, assim como os documentos anteriores, a questão do combate à repetência e, para tal, propõe a adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial. Como veremos mais adiante, com a análise dos documentos do Programa Novo Mais Educação, esta proposição do documento está relacionada aos princípios defendidos pela implementação do programa nas escolas, no sentido de suas atividades serem realizadas no contraturno, como uma espécie de reforço escolar e estudos de recuperação para que, implicitamente, os alunos progredam, mesmo que parcialmente.

Além disso, o documento demonstra preocupação com as questões da equidade, da desigualdade educacional e da justiça social, mencionando o desejo pelo combate à evasão por meio do acompanhamento individual das razões da não frequência dos alunos e de sua superação no aprendizado. Diante desta proposta, vale refletir como uma escola, com um número consideravelmente alto de alunos, vai acompanhar caso a caso daqueles que são infrequentes e descobrir as causas de sua evasão, se, muitas vezes, as escolas não dispõem de recursos humanos suficientes para tal trabalho? Ademais, o documento prima pela ampliação das possibilidades de permanência do aluno sob a responsabilidade da escola para além da jornada regular – aspectos que também têm ligação aos propósitos de algumas políticas públicas educacionais, como é o caso do PNME, ao promulgar a educação integral.

Estas questões vão ao encontro da busca pela justiça em educação, por uma escola que seja justa e, mais do que isso, que disponha todas as condições e recursos necessários para exercer tal justiça. Novamente, nos apropriamos da ideia de Estêvão (2015) que, ao falar das diferentes faces da justiça social na escola, anuncia a justiça entendida como igualdade de tratamento, quer no acesso, quer no sucesso, quer na possibilidade de permanência no sistema. Em geral, esta última, conforme mencionado, parece não estar recebendo o mesmo grau de atenção e de preocupação que as demais. Para tal, seria necessário, entre outras medidas, estar atento:

[...] ao modo como é feita a alocação dos recursos no interior da escola; como se organiza e impõe o currículo; como são tratados os alunos, designadamente aqueles com necessidades especiais; como a diferença organizacional e curricular se processa; como ocorrem as práticas de ensino/aprendizagem tendo em conta nomeadamente o respeito pela diferença; como a intenção ocorre no interior da sala

de aula; como o nível de participação e respeito pelas especificidades culturais e ritmo de intervenção dos alunos é ativado; como a confiança, o afeto, a ajuda e o respeito são promovidos; como é feita a fundamentação das práticas disciplinares; como o sentido da equidade é levado em conta nas práticas de avaliação e de classificação dos alunos. (ESTÊVÃO, 2015, p. 47).

Chamamos atenção para o último aspecto mencionado pelo autor, e o transformamos numa pergunta: como o sentido da equidade é levado em conta nas práticas de avaliação e de classificação dos alunos? Como forma de refletir este questionamento, nos apoiamos em Andrade (2008)⁴⁹ que mostra o quão segmentado e, porque não dizer, desigual, é o sistema de educação básica brasileiro, bem como a influência do nível socioeconômico no desempenho dos alunos, ao evidenciar:

[...] a existência de escolas com efeito diferenciado e que, portanto, detêm informações sobre a gestão pedagógica de seus recursos humanos e físicos, que, se usados em um número maior de escolas, podem melhorar o sistema brasileiro de educação básica; mostram, também, que a rede pública e a rede privada atendem a um alunado completamente distinto, mas, mesmo depois do controle pelas variáveis contextuais, a rede privada ainda se mostra melhor que a pública, tanto na qualidade quanto na equidade; e, por último, os resultados indicam a perversidade do sistema com os alunos que se autodeclararam pretos, e a inconsistência, do ponto de vista dos resultados educacionais, de se agrupar pretos e pardos em uma categoria única denominada negros. (ANDRADE, 2008, p. 14-15).

A postura defendida baseia-se no pressuposto de que não basta uma “boa escola”, é necessário uma “boa escola para todos”. Entendemos, pois, que a avaliação de um sistema educacional não se resume apenas aos indicadores de desempenho de seus alunos, pois, desta forma, se estaria negando o princípio de equidade, o qual visa à valorização das condições de cada sujeito em sua individualidade. Diante disso, Oliveira (2013) faz uma analogia ao falar das avaliações comparando-as às expressões de violência simbólica ou imaginária que gera uma reação de incapacidade e inação reais. Por fim, propõe que tenhamos que pensar a escola que temos, que vivemos, para buscar a que queremos.

Quanto ao monitoramento do indicador, uma questão de avaliação, mas também de justiça social, enquanto cuidado ou solidariedade (ESTÊVÃO, 2015), o Decreto 6.094 proclama a instituição do Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, o qual terá a incumbência de colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados. O documento informa que também participarão deste Comitê, representantes de

⁴⁹ Tese de Doutorado publicada no ano de 2008, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na cidade de Belo Horizonte, região Sudeste do Brasil, coletada e estudada durante a realização do Estado do Conhecimento.

outros poderes, inclusive de organismos internacionais. Para Silva e Coelho (2014), o sistema educacional é um dos focos principais de reformulação e controle a partir de avaliações em larga escala; assim, organismos como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) intervêm para a criação de estratégias de controle e monitoramento de acordo com os seus interesses. Como exemplo, temos o caso da OCDE, que quando

[...] instituiu programas de avaliações externas em países integrantes e colaboradores como o Brasil, a intencionalidade principal foi criar leis, documentos e principalmente mecanismos de controle que comprovem avanços em relação à lógica do desenvolvimento. (SILVA; COELHO, 2014, p. 5-6).

Neste sentido, a política neoliberal dos organismos internacionais, baseada no estado mínimo e com ênfase nos resultados, individualiza escolas, redes e seus sujeitos, cobra a eficiência e tem na avaliação em larga escala uma forma de controle – que não significa controle social. O problema não está em avaliar o sistema nacional de educação. O que se questiona é a estruturação da avaliação, os fundamentos e os objetivos que estão pautando as avaliações, bem como os encaminhamentos tomados a partir dos resultados obtidos. A avaliação como está constituída parece não avaliar o sistema educacional com o objetivo de construir a equidade e reduzir as desigualdades educacionais rumo à justiça social.

O Decreto 6.094 ainda define que, aos entes que aderirem ao Compromisso, será ofertado apoio da União via assistência técnica e financeira, com base em alguns critérios de prioridade, a saber: a adesão ao Ideb, as possibilidades de incremento deste índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado. O apoio destinado aos entes que aderirem as proposições deste documento, dado via assistencialismo técnico e financeiro, remete a outra face da justiça escolar: a justiça como redistribuição (que se prende com a justiça das notas, das avaliações, das orientações, dos apoios...). Tal concepção de justiça remete ao apoio proclamado pelo documento, já que pode ser entendida de duas formas, como por exemplo: “[...] distribuir os bens dando o mesmo, e em igual medida, a todos; ou então, proceder a sua distribuição segundo o princípio da igualdade proporcional às necessidades (distribuição desigual, mas justa)”. (ESTÊVÃO, 2015, p. 47). Entretanto, as propostas de Estêvão não corroboram com o apoio em formato de assistencialismo que, além de prover as necessidades dos entes apoiados, ainda exige que estes também tenham certa capacidade técnica e financeira em contrapartida.

A análise de conteúdo dos documentos do Ideb referente à 2ª unidade de categorias – equidade, desigualdade educacional e justiça social – possibilitou compreender que o foco está no Ideb enquanto indicador capaz de reduzir desigualdades. Contudo, o que os documentos deixaram entender sobre desigualdade está estritamente ligado à noção de desigualdade entre resultados, preceito que não se vincula às desigualdades tratadas no capítulo anterior, as quais mencionavam as desigualdades de acesso, tratamento e conhecimento. Ademais, os termos equidade e justiça social não aparecem explícitos no conteúdo dos documentos, o que reforça ainda mais a secundarização destes conceitos na formulação de políticas públicas educacionais, que são, sobretudo, políticas sociais.

Ao analisar os documentos do PNME, percebemos, com a análise da Portaria 1.144 de 10 de outubro de 2016, que o principal objetivo do programa condiz muito com os objetivos do Ideb no quesito de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no Ensino Fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes no contraturno escolar (fluxo escolar). Embora a língua portuguesa e a matemática sejam a prioridade no atendimento, o programa também prevê o desenvolvimento de atividades no campo das artes, cultura, esporte e lazer (como veremos na análise do Documento Orientador), o que impulsionará a melhora no desempenho educacional, porém, de maneira secundária. Tal proposta secundarizada estaria negando o princípio de justiça como direito de todos os alunos a um saber de base, a uma cultura comum, proposto por Estêvão (2015), já que prioriza o desenvolvimento de duas disciplinas como atividades de cunho obrigatório, e as demais áreas do conhecimento ficam tangenciadas.

Além disso, a Portaria 1.144 estabelece algumas finalidades ao programa, entre elas, destacam-se aquelas ligadas às questões de equidade e/ou desigualdade educacionais: redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implantação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar. Tais como estas, o programa ainda prevê ações voltadas à equidade e à busca pela justiça social como igualização da probabilidade de êxito dos estudantes no mundo social e do trabalho (ESTÊVÃO, 2015), ao proclamar o atendimento aos alunos e às escolas de regiões mais vulneráveis, além daqueles com maiores dificuldades de aprendizagem, bem como as escolas com piores indicadores educacionais. O princípio de justiça como igualização da probabilidade de êxito dos estudantes no mundo social e do trabalho requer da escola o compromisso de contribuir para a redução das desigualdades entre as diferentes posições sociais, isto é, o lugar de cada um na sociedade. (ESTÊVÃO, 2015).

Diante disso, a ideia apresentada por Sampaio e Oliveira (2015, p. 523) coaduna-se ao propósito deste estudo, no sentido de considerar que um sistema equitativo ideal seria aquele em que

[...] os alunos de todos os grupos tenham a mesma probabilidade de sucesso educacional e bom desempenho. A discriminação positiva é defendida, ou seja, os recursos deveriam ser diferenciados conforme a necessidade do aluno ou da escola. Dessa forma, escolas com maior proporção de alunos pobres deveriam receber maiores recursos.

Entretanto, há que estar alerta, pois a equidade, de acordo com os autores supracitados, não busca o fim completo da hierarquização e seletividade do sistema escolar, mas a garantia de que os alunos de todos os grupos sociais tenham a mesma probabilidade de sucesso.

Quanto à execução do PNME, está implícita uma questão de desigualdade, já que acontece por meio da articulação institucional e cooperação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação e à União cabe, apenas, o apoio técnico e financeiro do MEC. Aqui fica visível, mais uma vez, a questão da transferência de responsabilidades, processo no qual é mais valorizada, por parte da União, a transferência da responsabilidade financeira, como assistência técnica.

A Resolução nº 5 de 25 de outubro de 2016, outro documento analisado, define o Programa Novo Mais Educação como uma das políticas compartilhadas que favorecem a criação de espaços educativos no contexto das escolas para que, gradativamente, a educação em tempo integral possa ser implantada. Não é foco deste estudo analisar a implementação de políticas públicas educacionais, mas cabe a reflexão: o que está sendo feito em termos de espaço escolar, isto é, infraestrutura para o atendimento dos alunos no contraturno e para a garantia da aprendizagem de todos, já que o documento prevê que a expansão da jornada escolar seja prenúncio de aprendizagem, com atividades recreativas, esportivas e culturais? Notamos, diante disso, que o conteúdo da formulação das políticas está sendo pouco atencioso para com a implementação das ações e os percalços capazes de serem encontrados durante o processo.

Nesta perspectiva, ao considerar o processo de formulação de políticas públicas, o qual também não constitui o foco da pesquisa em tela, entendemos que este deva possibilitar que as decisões governamentais resultem de uma dinâmica interativa, construídas com a sociedade, por meio do debate entre seus variados grupos. O estabelecimento de metas, a definição de programas para atuação direcionada para problemáticas específicas e a alocação de recursos humanos e financeiros para operacionalização, constituem passos importantes no

planejamento de uma política pública. Contudo, a identificação dos problemas, fatos geradores para a elaboração das políticas, é resultado da relação de forças entre grupos de interesses, entre os quais se destacam os organismos internacionais, já estudados.

A Resolução nº 5, ainda, explicita algumas condições para a adesão ao programa pelas escolas, entre as quais, destacam-se: obter Índice de Nível Socioeconômico baixo ou muito baixo segundo a classificação do Inep, além de obter baixo desempenho no Ideb. Mais uma questão de equidade/desigualdade está implícita no documento quando este estabelece quais alunos deverão ser atendidos pelo PNME, já que a prioridade se dará aos estudantes que apresentem alfabetização incompleta ou letramento insuficiente, conforme resultados de avaliações próprias.

O último documento analisado é o Documento Orientador do PNME, o qual acrescenta, em relação aos outros documentos do programa, que outras escolas de Ensino Fundamental que queiram aderir ao programa, terão livre decisão, desde que tenham mais de 20 alunos matriculados. O documento propõe, além do acompanhamento pedagógico, com foco na língua portuguesa e na matemática, a realização de atividades na área da cultura e das artes, com o objetivo de incentivar a produção artística e cultural, individual e coletiva dos estudantes, como possibilidade de reconhecimento e recriação estética de si e do mundo, bem como da valorização às questões do patrimônio material e imaterial, produzido historicamente pela humanidade, no sentido de garantir processos de pertencimento ao local e à sua história. Além de propor atividades na área de esporte e lazer, na intenção do desenvolvimento de atividades baseadas em práticas corporais, lúdicas e esportivas, enfatizando o resgate da cultura local, bem como o fortalecimento da diversidade cultural. As vivências trabalhadas na perspectiva do esporte educacional, de acordo com o documento, devem ser voltadas para o desenvolvimento integral do estudante, atribuindo significado às práticas desenvolvidas com criticidade e criatividade. O acesso à prática esportiva por meio de ações planejadas, inclusivas e lúdicas visa incorporá-la ao modo de vida cotidiano.

Tais questões estão verdadeiramente ligadas à questão da equidade e à busca pela justiça social, entendida como reconhecimento e respeito pela individualidade e autonomia do sujeito (independentemente dos talentos ou dos resultados acadêmicos). Estêvão (2015), ao propor este tipo de justiça na escola, trata do princípio de justiça como inclusão, no sentido de recuperar o valor da pessoa, de sua dignidade e também de recuperar o conhecimento comunitariamente valorizado, da história, da memória, frequentemente marginalizados ou silenciados nos currículos oficiais ou hegemônicos, como é o caso do indicador do Ideb e também, embora sejam em partes, ocultados e/ou secundarizados pela proposta do PNME, já

que a avaliação e a obrigatoriedade se dão apenas para as disciplinas de língua portuguesa e matemática.

A análise de conteúdo dos documentos do PNME na perspectiva da 2ª unidade de categorias – equidade, desigualdade educacional e justiça social – permitiu depreender que todos explicitam a intenção da criação deste programa, enfatizando a priorização às realidades que não alcançaram as metas propostas pelo Ideb, bem como estabelecendo como foco o crescimento dos escores como alternativa para a redução das desigualdades. Além disso, o programa prima pelo atendimento aos alunos com maiores dificuldades, ação em que estaria implícita uma questão de equidade e uma tentativa para a redução das desigualdades educacionais enquanto prenúncio de justiça social, embora estes termos não apareçam no conteúdo dos documentos analisados. A ausência destes conceitos na formulação de tal política reforça a premissa da desigualdade entendida, apenas, como uma desigualdade entre resultados, concepção muito aquém da realidade que precisamos acolher para a consolidação do Ideb e das políticas educacionais, como o PNME, enquanto possibilidades de justiça social. Em suma, a análise de conteúdo conferiu maior significado aos estudos bibliográfico e documental, no sentido de possibilitar uma compreensão mais aprofundada da temática investigada.

DELINEAMENTOS FINAIS

[...] a educação deveria inscrever na sua agenda a transformação social, o sonho utópico de construir uma sociedade menos injusta, menos malvada, mais democrática [...]. Tratar-se-ia, então, de uma educação de amorização, de uma ética do cuidado e de transmissão do amor pela humanidade. (ESTÊVÃO, 2015, p. 50).

Ao encaminhar os delineamentos finais deste estudo, chegamos ao entendimento de que os mesmos não constituem o final da caminhada, mas antes suscitam novos questionamentos e o desejo por novos estudos e pesquisas, uma vez que concordamos com a ideia de Santos (1995, p. 331-332) quando entende que, por meio da investigação, será possível construir “novas possibilidades humanas e novas formas de vontade [...] em nome de algo que vale a pena lutar e que a humanidade tem direito”. Tudo em nossa vida tem um sentido e um significado propositivo. O trabalho em uma escola num cenário de vulnerabilidade social, desigualdade social, cultural, financeira e, porque não dizer, educacional, contribuiu para um olhar ainda mais reflexivo sobre o problema de pesquisa ao qual nos propomos nesta Dissertação de Mestrado.

Em que contexto surge a adoção de políticas de avaliação em larga escala no Brasil, mais especificamente, do Ideb? O indicador consegue demonstrar as desigualdades educacionais do sistema de ensino? Quais as interferências do Ideb na formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental? Tais políticas educacionais atendem aos princípios da equidade e da redução das desigualdades educacionais como prenúncio de justiça social? Como a equidade, as desigualdades educacionais e a justiça social são referenciadas nos documentos legais que regem as políticas educacionais eleitas para o estudo? Tais questionamentos constituíram o problema de pesquisa investigado durante a realização deste trabalho e, além de suscitarem novos questionamentos e reflexões, também uniram constructos teórico e documental, bem como experiências que possibilitaram o alcance do objetivo geral da pesquisa, o qual propunha compreender as interferências do Ideb na formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental e como tais políticas atentam à construção da equidade e à redução das desigualdades educacionais enquanto justiça social.

Na intenção de alcançar os objetivos propostos, discorreremos, no movimento do texto da Dissertação, acerca dos caminhos metodológicos que permearam a construção desta investigação, tendo como abordagem de pesquisa, a qualitativa; como metodologia, a

histórico-crítica, cuja base é a abordagem filosófica da Dialética; como método, o materialismo histórico; como estudos principais, o bibliográfico e o documental; e como procedimento de análise, a análise de conteúdo, proposta por Bardin (1977) e Moraes (1999).

Optar pela pesquisa qualitativa significou adentrar nas mais diferentes vias investigativas, sem furtar-se ao rigor e à objetividade, uma maneira consciente e comprometida de definir que a pesquisa é uma prática válida e necessária na construção solidária da vida social e, especialmente, reconhecer que a experiência humana não pode ser meramente confinada aos métodos analíticos e descritivos. Da mesma forma, a escolha pelo método do materialismo histórico e pela metodologia histórico-crítica possibilitou reforçar o entendimento de pesquisa como movimento, permitindo uma compreensão histórica do objeto em estudo, com a intenção de propor ideias e discuti-las, à luz do nosso entorno.

O alcance do objetivo geral proposto, desde o projeto de pesquisa inicial, esteve ancorado na reflexão das questões de pesquisa, as quais serviram à elaboração dos objetivos específicos que completam a intencionalidade desta investigação e, por isso, direcionam a escrita dos capítulos da Dissertação de Mestrado. O primeiro capítulo teve por objetivo específico identificar o contexto em que surgiram as políticas de avaliação em larga escala no Brasil, mais especificamente, o Ideb. Para tanto, organizou-se em quatro subcapítulos, o que possibilitou movimentar a história, trazendo à tona aspectos relevantes para serem pensados à luz dos tempos atuais.

Com relação ao contexto em que estamos inseridos, foi possível identificar que o mesmo está determinado pela globalização, pelo neoliberalismo e pela influência de organismos internacionais que deixam pesar seu discurso hegemônico, quando conceitos como competição, mercadoria, economia, capitalismo, regulação estatal, responsabilização vêm à tona e são reforçados pela trajetória do projeto neoliberal de sociedade, ao demonstrarem seus reflexos na educação de nosso País e também na formulação de políticas públicas para a área. Esta conjuntura nos leva a refletir a questão de que a globalização tida como fenômeno neoliberal acaba sendo reforçada ainda mais pelos organismos internacionais, os quais não apenas por seus créditos e financiamentos influenciam as políticas educacionais brasileiras, mas também, e talvez principalmente, pela influência de suas orientações, que têm sido colocadas em prática sem, no entanto, passarem por uma análise sistematizada e criteriosa, por parte dos governos e da sociedade civil dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

O que depreendemos de globalização é que, enquanto fenômeno global, tem consequências em todos os setores e aspectos da vida social. Giddens (2005, p. 51) reforça

esta ideia, destacando: “Não deve-se pensar na globalização apenas como o desenvolvimento de redes mundiais – sistemas econômicos e sociais afastados das nossas preocupações individuais. É também um fenômeno local, que afeta a vida cotidiana de todos nós”. Santos (2001) corrobora esta ideia, apresentando duas inferências: a primeira infere que não existe uma globalização genuína: “aquilo a que chamamos globalização é sempre a globalização bem-sucedida de um determinado localismo” (SANTOS, 2001, p. 69). A segunda ilação importante pressupõe a “localização”: “o processo que cria o global, enquanto posição dominante nas trocas desiguais, é o mesmo que produz o local, enquanto posição dominada e, portanto, hierarquicamente inferior” (SANTOS, 2001, p. 69). Para Teodoro (2011), a primeira inferência refere que não existe uma globalização genuína, isto é, de sentido e significado puro, exato ou próprio; e a segunda, ao citar a “localização”, Teodoro (2011, p. 41) faz um questionamento: “Se vivemos num mundo de localização como num mundo de globalização, sendo analiticamente correto utilizar tanto um como outro termo, por que se utiliza então o segundo termo e não o primeiro?” Para tal, resgatamos uma possível resposta de Santos (2001, p. 69), a qual afirma que a preferência se dá ao termo globalização, basicamente pelo fato do “[...] discurso científico hegemônico tender a privilegiar a história na versão dos vencedores”. Neste sentido, esta investigação possibilitou a compreensão de que o fenômeno da globalização está estreitamente atrelado aos processos de avaliação em larga escala vigentes no País, os quais prezam, em sua atuação, pelo desenvolvimento da competitividade, padronização, responsabilização e comparação entre resultados.

Não pretendemos, contudo, nesta Dissertação, avaliar a interferência da globalização neoliberal e dos organismos multilaterais em profundidade. A intenção é evidenciar tais influências e apontar para a necessidade de investigar a repercussão destas no contexto educacional brasileiro, principalmente no que tange às políticas públicas educacionais. Diante disso, concordamos com Gatti, Barretto e André (2011, p. 31) quando intensificam a importância do caráter histórico das políticas educacionais, o qual remete à necessidade de “[...] analisá-las com base no contexto nacional e internacional em que se inserem, das demandas de diferentes âmbitos a que procuram responder e da própria evolução das tradições educativas em que elas são desenhadas e postas em prática”.

Com relação ao contexto histórico pelo qual perpassou a formulação de políticas públicas educacionais, notadamente as políticas de avaliação em larga escala, salientamos que o mesmo foi marcado por algumas rupturas e também continuidades. O debate em torno da avaliação em larga escala e de indicadores ganhou maior vitalidade e espaço no contexto da experiência da Reforma do Estado Brasileiro e da consequente minimização do papel do

Estado como ente executor das políticas públicas brasileiras – o qual passa a assumir um papel predominantemente regulador, influenciado pela hegemonia de organismos multilaterais, como o BM e o FMI. Neste cenário, é possível dizer que as avaliações em larga escala foram elaboradas de forma centralizada e padronizada, atendendo, por vezes, a interesses destas agências especializadas. O Ideb, por sua vez, surgiu em meio a este contexto de influências, demandado pelo acompanhamento e pela verificação das metas de qualidade estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE).

O segundo capítulo objetivou refletir acerca da conceituação da equidade, das desigualdades educacionais e da justiça social, a fim de compreender a contribuição destes conceitos para a formulação do Ideb. Organizamos o capítulo em três subcapítulos com a intenção de atender ao objetivo proposto e também realçar os conceitos defendidos dentro deste estudo. A equidade, a desigualdade educacional e a justiça social são termos polissêmicos e, por este motivo, fez-se necessária uma compreensão do(s) significado(s) que tais conceitos assumiram neste trabalho.

Com relação à equidade, depreendemos, portanto, que o conceito, como está posto na sociedade atual e, ao sofrer influências do contexto neoliberal, rege suas ideias em busca da eficiência e eficácia nos resultados dos indicadores. Entretanto, a equidade tem sua gênese ancorada na busca pela justiça e representa a garantia de justiça social, preceito proposto e defendido neste estudo. Nas palavras de Rawls (2003, p. 7): “a ideia mais fundamental nessa concepção de justiça é a ideia de uma sociedade como um sistema equitativo de cooperação que perpassa de uma geração para outra”. A concepção de equidade apresentada e defendida no decorrer do texto está ligada à de justiça, cabendo ao Estado a garantia da satisfação das necessidades fundamentais dos indivíduos, mesmo que por ação preventiva em função de sequelas produzidas pelo mercado, conforme exposto por Rawls (2003), à semelhança de Aristóteles (1999). Neste sentido, o conceito advogado por este estudo baseou-se na ideia de equidade enquanto premissa de “tratar de forma desigual os desiguais”, pois esta prática poderá contribuir para resultados mais equitativos, especialmente por se tratar da área da educação.

Fazendo menção à equidade como princípio da justiça, as formas de mudança da sociedade deverão qualificar-se e colocar como foco prioritário a defesa e a satisfação das necessidades humanas para uma outra sociedade possível, onde se estabeleça a justiça social. Em suma, refletimos que a equidade, talvez, só existirá a partir do momento em que criarem-se mecanismos para que todos, não obstante as discrepâncias que haverão de existir, possam

ser capazes de ter suas diferenças supridas e possam comungar de uma máxima efetivação da justiça social.

Sobre a questão das desigualdades educacionais, percebemos que as desigualdades apresentadas neste trabalho – de acesso, tratamento e conhecimento – sintetizam de maneira aproximada as faces que a desigualdade educacional assume no Brasil. Referenciamos que o Ideb pode ser usado para o diagnóstico da desigualdade se compararmos os índices das diferentes escolas ou redes. Entretanto, sem considerar a desigualdade no interior da escola ou do sistema. A questão das desigualdades internas nos estabelecimentos de ensino merece atenção, no sentido de buscar entender os fatores, em nível escolar, que contribuem para aumentar ou reduzir estas desigualdades. Diante disso, é inadiável pensar uma proposta que considere também os níveis (ou os aspectos) de desigualdade presentes na escola.

Em suma, a desigualdade educacional é um fenômeno complexo, que se desloca por suas diferentes dimensões e pelos níveis de ensino. Muitas vezes, ao resolver uma dimensão em um nível ou etapa de escolarização, revela-se uma nova desigualdade. Por outro lado, ao reconhecermos determinada desigualdade e angariarmos ações individuais e coletivas para sua resolução, podemos estar traçando um caminho para a justiça social.

Quanto à construção da equidade e a redução das desigualdades educacionais para o alcance da justiça social, continuamos com o questionamento: Qual o verdadeiro alcance e significado da justiça social no contexto da economia de mercado? A resposta a essa pergunta torna-se cada vez mais difícil ser encontrada, em função de que o substantivo “justiça” vem aparecendo desgarrado do seu adjetivo “social”. Para Estêvão (2015) há uma instabilidade no conceito de justiça que se verifica em todas as esferas da vida social, inclusive na educação, a qual construiu a sua noção de justiça nos anos de 1990, em torno da igualdade de oportunidades, confrontada com outras necessidades como a eficácia e a equidade. Tal premissa conduz a novos questionamentos: a educação contribui com a justiça social? A avaliação em larga escala, como está posta, alcançará o pressuposto de justiça social? O Ideb assinala as desigualdades educacionais e sociais? O sistema educacional brasileiro, para que possa, de fato, contribuir com a justiça social, deve proporcionar aos estudantes espaço para que desenvolvam suas habilidades necessárias para que não se tornem vítimas das desigualdades, não apenas educacionais, mas também da sociedade em geral.

Contudo, embora a escola e o sistema educacional como um todo sejam importantes para o processo de construção da justiça social, por meio da equidade e da redução das desigualdades educacionais, as mudanças na escola e no processo educacional não são suficientes para, isoladamente, transformar o quadro de crise social ou eliminar as

desigualdades e desvantagens da condição social. Antes, a construção da justiça social requer ações que vão além da educação, e que envolvam mudanças nos setores econômicos e nas relações sociais mais amplas da sociedade.

O último capítulo desta Dissertação tinha por objetivo específico compreender como as políticas educacionais para o Ensino Fundamental, formuladas após adesão ao Ideb, atendem ao princípio de construção da equidade e de redução das desigualdades educacionais enquanto prenúncio de justiça social. O capítulo esteve constituído de três subcapítulos, em que o primeiro preocupou-se em mapear, ainda que brevemente, o Ensino Fundamental, foco deste estudo investigativo, a partir do ano de 2007, ano de criação do Ideb, e explicitou algumas das principais políticas educacionais que foram criadas e que tiveram/têm alguma relação e/ou interferência deste indicador para a sua formulação.

Neste sentido, faz-se necessário pontuar que nesse processo averiguamos três políticas principais: o Programa Mais Educação (PME), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e o Programa Novo Mais Educação (PNME). Visualizamos que, de certa forma, e cada qual com suas especificidades, todas estas políticas educacionais sofreram, mesmo que implicitamente, interferências do Ideb ou de seus escores para ser pensada e também implementada. Tais políticas estudadas preveem a avaliação de resultados ao final de um processo, bem como direcionam, em sua maioria, o foco para as disciplinas de língua portuguesa e matemática como essenciais para a aprendizagem dos alunos, também propósitos do Ideb.

Para alcançar o objetivo deste capítulo e também do estudo, foi realizada a análise de conteúdo dos documentos legais que regeram a formulação do próprio indicador, refletor desta investigação, e também de uma política educacional, eleita durante o processo: o Programa Novo Mais Educação (PNME). A escolha da análise de conteúdo como procedimento de análise dos documentos eleitos nesta proposta de pesquisa deu sentido ao estudo bibliográfico dos capítulos anteriores, possibilitando uma compreensão mais aprofundada da temática investigada.

Ademais, a análise do PNME ensejou o entendimento de que a priorização e obrigatoriedade do trabalho com língua portuguesa e matemática, também disciplinas avaliadas pelo Ideb, contradizem o pressuposto da verdadeira aprendizagem, conforme destacado por Prestes e Farias (2014, p. 579), ao sublinharem que “as aprendizagens que não

se revelam nos melhores resultados ou nos melhores índices da avaliação, são capazes de se manifestarem em formas pedagógicas e políticas inovadoras”.⁵⁰

Mais uma vez, neste estudo, apoiamos a premissa de Ventura (2016, s/p) quando defende: “Se a avaliação não constituir um instrumento a serviço da melhoria da aprendizagem dos alunos, ela não tem justificativa”. Entendemos, pois, que a avaliação de um sistema educacional não se resume apenas aos indicadores de desempenho de seus alunos, pois, desta forma, estaria negando o princípio de equidade, o qual visa a valorização das condições de cada sujeito em sua individualidade e também estaria avivando as desigualdades existentes no cenário educacional brasileiro, sem atentar ao princípio de justiça social.

Compreendemos que o Ideb, o qual sintetiza a taxa de aprovação do fluxo escolar e a média de desempenho dos estudantes no Saeb e na Prova Brasil, pode ser usado para o diagnóstico da desigualdade se compararmos os índices das diferentes escolas ou redes. No entanto, ele não considera a desigualdade no interior da escola ou do sistema, sendo possível aumentar o índice mesmo com o aumento da desigualdade interna. “Diversas vezes, o Ideb serve à lógica de competição entre as escolas - o que pode contribuir para o aumento das desigualdades.” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p.). Para Barbacovi, Calderano e Pereira, (2013, p. 15), o Ideb “[...] é indicador que precisa ser aperfeiçoado para que de fato possa revelar a complexidade presente na escola, sobretudo as contradições, pois a partir delas é que se pode buscar sua superação”.

Ao mesmo tempo em que os dados insistem em apontar dificuldades e novos desafios a serem superados com vistas a atender as exigências dos indicadores das avaliações internacionais nos próximos anos em busca de melhores resultados, por outro lado, “mesmo que os indicadores meçam rasgos negativos sobre a “qualidade” do ensino básico, estes resultados, contraditoriamente, abrem espaços para as críticas propiciando o surgimento de políticas e de práticas pedagógicas inovadoras e inclusivas.” (PRESTES; FARIAS, 2014, p. 577). Caso continuemos a insistir nesse processo de busca por resultados, sem o aprofundamento das pesquisas nessa área das avaliações padronizadas, provavelmente teremos como uma das consequências, uma formação limitada de gerações e mais gerações de alunos, que estarão se preparando apenas para realizarem e serem aprovados em testes padronizados.

⁵⁰ A proposição dos autores remete ao entendimento de que escolas “vivas”, que realizam práticas pedagógicas por meio de políticas inovadoras e, muitas vezes invisíveis ao nosso olhar desatento e não crítico, são aquelas capazes de assumir compromissos com as rupturas de uma situação desigual e injusta, fortalecendo os laços de solidariedade e as alternativas contra o fatalismo da reprodução, da reprovação ou da exclusão dos setores populares. Que escolas são essas?

O alerta é claro quando se fala no aprofundamento de pesquisas na área da avaliação em larga escala, com a intenção de ampliar o debate para além da aferição de resultados, com um novo olhar acerca dos processos que envolvem esta política pública educacional, na busca pela justiça social, a qual se dará a começar pela redução das desigualdades educacionais (o que pressupõe a redução das desigualdades no geral) e da construção da equidade. Nesta perspectiva, um ponto que merece destaque quanto à preocupação com os resultados dos escores e que pode ser usado a favor da busca pela equidade e pela redução das desigualdades educacionais enquanto prenúncio de justiça social é o que Prestes e Farias (2014, p. 580) defendem:

Talvez os resultados dessas avaliações, provocadores de críticas e indignações, de forma contraditória e complexa, sirvam para pressionar governos e grupos a oferecer oportunidades de acesso e de aprendizagens com qualidade a todas as pessoas, independentemente da sua condição social ou da instituição escolar onde estudem. (PRESTES; FARIAS, 2014, p. 580).

Na medida em que os resultados das avaliações têm sinalizado a fragilidade das escolas e do seu ensino, paradoxalmente, é possível que se convertam em bandeira de luta de muitos movimentos sociais, despertando a consciência da sociedade. Com efeito, no caso das sociedades com condições sociais desiguais como a brasileira, as populações sentem dificuldades para manifestar mais sistematicamente seu descontentamento e exigir do Estado suas responsabilidades sociais, entre as quais se encontram a melhoria das oportunidades educativas.

As variáveis relacionadas ao sistema educacional e à formulação de políticas educacionais mostraram ter poucos contributos à redução das desigualdades educacionais, estando a elas associados outros fatores relevantes, como os sociais, por exemplo, e os de ordem estatal. Para Dubet (2008), recursos são essenciais. “Entretanto, de posse deles, mas com escolhas pedagógicas e organizacionais pautadas em princípios de justiça meritocrática, incompatíveis com a noção do direito de todos à aprendizagem, a desigualdade escolar poderá ser, inclusive, reforçada”. (RIBEIRO, 2013, p. 69).

É possível concluir que foi a partir dos resultados de indicadores como o Ideb que o governo brasileiro, aproveitando-se de uma conjuntura política e econômica favorável, procurou melhorar a escola e o ensino público, com vistas a ampliar o acesso e a permanência do aluno menos favorecido na escola, como é o propósito do Programa Novo Mais Educação, além de adotar outras medidas relacionadas com o financiamento, a gestão e a qualidade do ensino. “Estas medidas, todas tendentes a possibilitar uma melhoria do que denominamos de

qualidade educativa, estão conformadas por políticas destinadas ao acesso e ao rendimento escolar dos mais desfavorecidos: as políticas de equidade”. (PRESTES; FARIAS, 2014, p. 578).

Fazendo menção às políticas de equidade, surge um questionamento: o Ideb e o Programa Novo Mais Educação, assim como as demais políticas mapeadas neste estudo, constituir-se-iam em políticas de equidade? Se a resposta a esta questão for sim, de que equidade estaria se tratando: da equidade enquanto eficiência e eficácia nos resultados ou da equidade enquanto redução das desigualdades sociais e de busca pela justiça social? O grande problema das políticas sociais brasileiras e, entre elas as educacionais, é a esmagadora predominância do caráter compensatório, não deixando raízes na vida das pessoas e não primando por uma continuidade. Isto é, uma vez interrompido o programa, a clientela volta ao estado marginalizado original.

À guisa de conclusão, a educação de um país não pode se limitar à perseguição de índices e metas; ao contrário, precisa explicitar a que projeto de sociedade se vincula. Ações que pretendem mudar resultados ou índices sem considerar e investir na melhoria das condições sociais para que sejam produzidos podem ser inócuas para a relação ensino e aprendizagem, mas são bastante eficazes para operar profundas reorganizações no interior das instituições educacionais – competição, concorrência, segmentações – alguns dos efeitos da formulação (e implementação) do Ideb, que tem se configurado como uma avaliação em larga escala que produz rankings.

Como antes referimos, a investigação aqui apresentada não se constitui no final da caminhada, mas é, ao mesmo tempo, denúncia e anúncio. Denúncia no que concerne às compreensões explicitadas no decorrer do texto, e anúncio de novos estudos e reflexões. Diante desse movimento que a pesquisa instiga, é preciso refletir: o quanto a educação irá crescer realmente, com o quadro de desigualdade social ainda ascendente? Como ajustar metas padronizadas quando as divergências regionais tornam-se grandes entraves? Qual a perspectiva que a atual geração tem ao ser tratada como igual num mundo de desiguais? O desafio está em pensar uma outra avaliação possível, que esteja assentada em processos formativos, dialógicos, coletivos e partilhados que permitam a participação de todos os atores educacionais, conforme o que Afonso (2014, p. 494) almeja:

Como antídoto à exacerbação da avaliação externa e suas consequências mais nefastas, uma avaliação [...] alternativa, enquanto responsabilidade assumida no âmbito da autonomia coletiva dos atores educativos, tem de ser congruente com a revalorização da avaliação formativa, ou de outras formas de avaliação comprometidas com a criação de condições reais de aprendizagem para todas/os,

significando, assim, a reposição da confiança nos professores e o reconhecimento da importância de processos partilhados e dialógicos que envolvam os docentes enquanto profissionais, os estudantes, a comunidade e o próprio Estado.

Em síntese, os princípios de justiça apontados por Estêvão (2015) no decorrer do texto são contributos relevantes na busca por uma outra avaliação possível; se consolidados simultaneamente no contexto educativo e escolar conduziriam ou anunciariam, além de uma outra avaliação, também uma outra educação e uma outra escola, mais “ajustadas e mais justas”. Para construir o sentido dessa outra avaliação, dessa outra educação e dessa outra escola, sobretudo num tempo difícil, marcado pela mercantilização e pela globalização neoliberal nas orientações educativas e com profundo impacto na justiça social, haveria que partir da ideia de que a avaliação, a educação e a escola não são suficientes para reformar a sociedade, mas é necessário um trabalho político mais amplo que precisa ser efetuado em vários níveis.

Em suma, talvez, em um futuro próximo, as avaliações em larga escala com seus indicadores, especialmente o Ideb, levem em conta que a construção da equidade e a redução das desigualdades educacionais do processo educativo também incluem aprendizagens para a promoção da cooperação, humanização e solidariedade nacional e internacional, para além das métricas e dos números. Diante disso, a educação tem a função primordial de, entre outros aspectos,

[...] assumir a sua politicidade e a dialogicidade (o diálogo deliberativo deve ser utilizado como uma ferramenta pedagógica para a justiça social); de se posicionar a favor dos mais desfavorecidos; de contribuir pela responsabilidade pelo outro, esteja onde ele estiver; de fomentar a conscientização para as condições de opressão e modos de erradicação das injustiças e disparidades sociais; de mobilizar uma justiça social crítica, que denuncie e anuncie. (ESTÊVÃO, 2015, p. 50).

Destarte, alguns desafios estão postos para a construção da equidade e redução das desigualdades educacionais enquanto justiça social, na superação da lógica apresentada pelo Ideb: conquista de maior espaço, visibilidade e protagonismo dos setores sociais, desde a formulação, execução, monitoramento e avaliação de determinada política educacional. Outrossim, impõe-se a criação de estratégias para a participação efetiva da sociedade nas decisões públicas, por meio do enfrentamento das manobras de hegemonia e poder do Estado; ações de respeito à pessoa e suas necessidades em sua totalidade. É inadiável envidar esforços na redução das desigualdades educacionais de acesso, tratamento e conhecimento, no sentido de que os professores menos qualificados não sejam lotados em escolas de periferia, que a infraestrutura destas instituições não as torne escolas da escassez, que as políticas

educacionais não sejam apenas de caráter compensatório e/ou assistencialista, mas que imprimam qualidade e equidade ao processo. De igual forma, que as ações avaliativas estejam assentadas em processos formativos, dialógicos, coletivos e partilhados, que permitam a participação de todos os atores educacionais; entre outras proposições que no limite deste estudo não é possível vislumbrar, e que outras pesquisas poderão sinalizar.

Por fim, esperamos ter contribuído para a discussão e compreensão das interferências do Ideb na formulação de políticas públicas educacionais para o Ensino Fundamental, na intenção de anunciar e/ou denunciar como tais políticas atentam à construção da equidade e à redução das desigualdades educacionais enquanto prenúncio de justiça social. E, quiçá, contribuir para que o desejo pela justiça social enquanto política social consolide-se para que a educação possa continuar sendo um lugar privilegiado de luta pela nossa realização e completude como seres humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.
- AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18 n. 53 abr.-jun. 2013.
- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. **Revista Lusófana de Educação**, v. 13, p. 13-29, 2009.
- AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014.
- AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587 - 620.
- ANDRADE, R. J. de. **Qualidade e equidade na educação básica brasileira: as evidências do SAEB 1995-2003**. 2008. 230f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.
- ANJOS, R. A. dos. **A avaliação nas escolas públicas municipais de Florianópolis: avaliar para regular**. 2014. 163f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Centro de Ciências e Educação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômano**. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- ASSIS, R. M. de. **O Ideb nas escolas da rede municipal de ensino de Jataí- GO: qualidade, avaliação e interferências**. 2014. 299 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

ASSUNÇÃO, Mariza Felipe; CARNEIRO, Verônica Lima. O papel do estado e as políticas públicas de educação: uma análise das avaliações externas no Ensino Fundamental. **RBPAE**, v. 28, n. 3, p. 645-663, set./dez. 2012.

AZEVEDO, Joaquim. **Sistema educativo mundial**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Education sector strategy update: achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness**. Washington, DC, 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Nota de conceitos sobre a estratégia para o setor da educação 2020**. 2010. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/ConceptNote_BR.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2017.

BARBACOVÍ, Lecir Jacinto; CALDERANO, Maria da Assunção; PEREIRA, Margareth Conceição. O que o Ideb não conta? – Considerações iniciais. In: CALDERANO, Maria da Assunção; BARBACOVÍ, Lecir Jacinto; PEREIRA, Margareth Conceição. **O que o Ideb não conta?** – Processos e resultados alcançados pela escola básica. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (editores). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som** – um manual prático. Trad. GUARESCHI, Pedrinho A. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BIBLIOTECA DIGITAL DE TESES E DISSERTAÇÕES (BDTD). **IBICT** - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: Disponível no endereço eletrônico: <http://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: jan. 2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed., trad. Carmen C, Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BOCCATO, V. R. C. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Rev. Odontol. Univ. Cidade São Paulo**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.

BONAMINO, Alicia. **Tempos de avaliação educacional**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil

de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Presidência da República**, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2010a.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Presidência da República**, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2007.

BRASIL. Portaria nº 1.144 de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. 2016. Seção 1, p. 23.

BRASIL. [Plano Nacional de Educação (PNE)]. **Plano Nacional de Educação 2014-2024** [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **O PNE 2011-2020: metas e estratégias**. Brasília: Senado Federal, 2011. 121p.

BRASIL. **Ministério da Educação** - Secretaria de Educação Básica. Manual Operacional de Educação Integral, Brasília/DF: 2010b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8143&Itemid=>. Acesso em: 11 abr. 2017.

BRASIL. **Ministério da Educação** - Secretaria de Educação Básica. Manual Operacional de Educação Integral, Brasília/DF: 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8143&Itemid=>. Acesso em: 11 abr. 2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, UNESCO, 2001. 186p.

BRASIL. **Programa Novo Mais Educação** – Documento Orientador, adesão, versão I. Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Currículos e Educação Integral, Coordenação Geral de Ensino Fundamental, outubro/2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Resolução nº 5 de 25 de outubro de 2016. Destina recursos financeiros, nos moldes

operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 out. 2016. Seção 1.

CALDERANO, Maria da Assunção. Avaliação da aprendizagem e o processo de formação docente. In: CALDERANO, Maria da Assunção; BARBACOVÍ, Lecir Jacinto; PEREIRA, Margareth Conceição. **O que o Ideb não conta?** – Processos e resultados alcançados pela escola básica. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

CASASSUS, Juan. Uma nota crítica sobre a avaliação estandardizada: a perda de qualidade e a segmentação social. **Sísifo** - Revista de Ciências da Educação, n. 09, p. 71-78, mai./ago., 2009.

CASTRO, Maria Helena de. **Tecendo redes para educação integral**. São Paulo: Cenpec/Ação Educativa, 2006.

CEPAL. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/sedes-e-escritorios/cepal-brasilia>. Acesso em: 22 mar. 2016.

CERDEIRA, Diana Gomes da Silva; ALMEIDA, Andréa Baptista de. Os efeitos da política de avaliação e responsabilização educacional na rede pública do Rio de Janeiro. In: 36º REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 36., 2013. Goiânia. **Anais...** Goiânia, 29 de setembro a 02 de outubro de 2013.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2001.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, ano/vol. 16, nº 002. CiEd: Universidade do Minho, Braga/Portugal, 2003.

COCCO, Eliane; SUDBRACK, Edite Maria. **Avaliação no Contexto Escolar: Regulação e/ou Emancipação**. **Anais...** IX ANPED Sul, Seminário de Pesquisa em Educação na Região Sul, Caxias do Sul, 2012.

CONNELL, R. Just education. **Journal of Education Policy**, London, v. 27, n. 5, p. 681-683, 2012.

COURI, Daniel Veloso; BIJOS, Paulo Roberto Simão. Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. **Orçamento em discussão**. Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF, 2016.

CRAHAY, Marcel. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** – Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Tradução Vasco Farinha. Porto Alegre: Instituto Piaget, 2000.

CURY, Carlos R. J. Políticas da educação: um convite ao tema. **RBP AE**, v. 23, p. 53-69, jan./abr. 2007.

DELORS, Jacques. Educação: um tesouro a descobrir. 3. ed. **Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI**. São Paulo: Cortez, Brasília: MEC/Unesco, 1999.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 17, p. 1-20, maio/jun./jul./ago. 2001.

DUBET, François. **O que é uma escola justa?** – A escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008.

ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar. Justiça social e educação: das denúncias aos anúncios. In: ENS, Romilda Teodora; BONETI, Lindomar Wessler. (Orgs.) **Educação e justiça social**. Ijuí: Unijuí, 2015.

FARENZENA, Nalú. Oferta de educação básica no Rio Grande do Sul: divisão de responsabilidades e financiamento. **RBP**, v.22, n.1, p. 85-107, jan./jun. 2006.

FERNANDES, E. Ensinar melhor não é trabalhar somente o que cai na prova. **Nova Escola**, São Paulo, ano 28, n. 260, mar. 2013.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. Qualidade da Educação Básica: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando *et al.* (Orgs.). **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERREIRA, E.B.; OLIVEIRA, D.A. (Orgs.). **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FONSECA, A. S. A. da. **Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC: reflexos no planejamento e na prática escolar**. 2013. 148f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2013.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, v.24, n.1, São Paulo, p.37-69, jan./jun., 1998.

FRADE, Isabel. **Entrevista** – Alfabetização na Idade Certa e Formação de Professores. Disponível em: <http://www.plataformadoletramento.org.br/acervo-entrevista/300/a-alfabetizacao-na-idade-certa-e-a-formacao-de-professores.html>. Acesso em: 25 mai. 2017.

FRASER, Nancy. Justiça anormal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 108, p. 739-768, jan./dez. 2013.

GASPARIN, João Luiz. **Uma didática para a pedagogia histórico-crítica**. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

GATTI, Bernadete Angelina. Políticas de avaliação em larga escala e a questão da inovação educacional. **Série-Estudos** - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da

UCDB, Campo Grande, MS, n. 33, p. 29-37, jan./jul. 2012.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIDDENS, A. **Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo em nós**. 4. ed. Tradução Maria Luiza Borges. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES NETO, João Batista; ROSEMBERG, Lia. Indicadores de qualidade de ensino e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação. **Em Aberto**, v.15, n.66, p.13-28, abr./jun.1995.

HOPPE, Marco Eduardo. **Estudos acerca do princípio aristotélico da justiça e da aplicação dos princípios constitucionais da efetividade e da celeridade nos mutirões de conciliação**. 75 f. Monografia (Curso de Bacharel em Direito). Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí, 2008.

IDEB. **Nota Técnica 1 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 10 jul. 2016.

IDEB. **Nota Técnica 2 – Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf. Acesso em 10 jul. 2016.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Trad. NEVES, Célia; TORÍBIO, Alderico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. Estudos comparados nas análises sobre política educacional. In: KRAWCZYK, N. R; WANDERLEY, L. E. (Orgs). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Organismos internacionais e política de Educação Superior na Periferia do Capitalismo. In: 26ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED. **Anais...** Poço de Caldas, Rio de Janeiro, outubro/2003.

LIMA, Silvia Peixoto de; RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Políticas Educacionais e Equidade: revendo conceitos. **Contrapontos**, v. 8, n. 1, p. 53-69, Itajaí, jan./abr., 2008.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál**. Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

LLAVADOR, J. B. **¿Indicadores alternativos o alternativa a los indicadores?**

Algunas reflexiones sobre política educativa. Barcelona, Universidad de Valencia: Mimeo, 2008.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: IX ANPED SUL – Seminário em Pesquisa da Região Sul, 9., 2012. Caxias do Sul. **Anais...** Caxias do Sul: UCS, 2012. p. 1-13.

MELO, Adriana Almeida Sales de. A mundialização da educação: neoliberalismo e social-democracia no Brasil e na Venezuela. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 3, n. 2, p. 397- 408, 2005.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MOROSINI, M. C. Estado de conhecimento e questões do campo científico. **Revista Educação**. Santa Maria, v. 40, n. 1, p. 101-116, jan./abr. 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

OLIVEIRA, Julvan Moreira de. Angústias do Cotidiano Escolar: entre grades e cadeados. In: CALDERANO, Maria da Assunção; BARBACOVÍ, Lecir Jacinto; PEREIRA, Margareth Conceição. **O que o Ideb não conta?** – Processos e resultados alcançados pela escola básica. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

PAZ, F. M. da. **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): um estudo do município de Santa Fé do Sul (SP)**. 2011.189 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2011.

PAZ, Fábio Mariano; RAPHAEL, Hélia Sônia. O IDEB e a qualidade da educação no ensino fundamental: fundamentos, problemas e primeiras análises comparativas. **Omnia Humanas**, v.3, n.1, p.7-30, 2010.

PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. Controle social e fortalecimento da democracia participativa. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. (Orgs.) **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Papius, 2007.

PENIN, Sônia; MARTÍNEZ, Miguel. **Profissão docente: pontos e contrapontos**. São Paulo: Summus, 2009.

PRESTES, Emilia Maria da Trindade; FARIAS, Maria da Salete Barboza de. Face(s) da avaliação da educação em tempos de incertezas. **RBPAAE**, v. 30, n. 3, p. 571 - 582 set./dez. 2014.

RAMALHO, Betania Leite; MADEIRA, Vicente de Paulo Carvalho. A pós-graduação em educação no Norte e Nordeste: desafios, avanços e perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**. n. 3, p. 70-81, set./dez. 2005.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RICCI, Rudá. Breve balanço das reformas educacionais. **Revista Espaço Acadêmico**, ano II, n. 21, fev./2003.

RIBEIRO, Vanda Mendes. Justiça como equidade na escola, igualdade de base, currículo e avaliação externa. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 63-78, jun. 2013.

ROBERTSON, SUSAN L. The social justice implications of privatisation in education governance frameworks: a relational account. **Educ. Soc.** v. 34. n. 124, Campinas, July/Sept. 2013.

ROCHA, S. S. M. **A inserção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em escolas de Ensino Fundamental de Teresina, Piauí**: um estímulo para a melhoria da educação? 2013. 166f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Faculdade de Educação. Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **RBPAE**, v. 31, n. 3, p. 511-530, set./dez. 2015.

SANTOS, Boaventura Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura Sousa. **Globalização – fatalidade ou utopia?** Porto: Afrontamento, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia Histórico-Crítica**: primeiras aproximações. 7 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Dermeval. ¿Equidad o igualdad en educación? **Revista Argentina de Educación**, n. 25, pp. 27-31, agosto de 1998.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100-especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SCHLEICHER, A. Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA. **Revista de Educación**, Madrid, n. extra, p. 21-43, mar./2006. Disponível em: www.revistaeducacion.mec.es. Acesso em: 23 mar. 2016.

SCHWARTZMAN, Simon. A educação superior no Brasil e na América Latina. **Aprender Virtual: o mundo da educação**. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/aprendvirtual.pdf> . Acesso em: 13 mar. 2016.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record. 2008.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011.

SILVA, Camilla; AZZI, Diego; BOCK, Renato. Banco Mundial em foco: um ensaio sobre a sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina. **Ação Educativa**, julho/2005.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

SILVA, Quelli Cristina da; COELHO, Denila. Considerações sobre as avaliações em larga escala no Brasil e o papel dos organismos internacionais: fundamentos da eficiência e produtividade. **Anais... X ANPED SUL**. Florianópolis, Santa Catarina, outubro/2014.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOULET, Marc-Henry. Equidade e justiça social na ação pública no campo da educação: desafio de hierarquias ou conflitos de princípios. In: ENS, Romilda Teodora; BONETI, Lindomar Wessler. (Orgs.) **Educação e justiça social**. Ijuí: Unijuí, 2015.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

TEODORO, António. **A educação em tempos de globalização neoliberal: os novos modos de regulação das políticas educacionais**. Brasília: Liber Livro, 2011.

TORRES, Carlos Alberto. The secret adventures of order: globalization, education and transformative social justice learning. **Rev. bras. Estud. pedagog.** (online), Brasília, v. 94, n. 238, p. 661-676, set./dez. 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1967.

TROJAN, Rose Meri; PEREIRA, Gisele Adriana Maciel; CORRÊA, Vanisse Simone Alves. A influência da OCDE nas políticas de avaliação sob a perspectiva do PISA e do TALIS. In: 5º ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMPARADA. **Anais...** Belém, Pará, maio/2012.

VENTURA, Alexandre. **Entrevista à Info Geekie** – a avaliação externa sob olhar de três especialistas. São Paulo, 12 abr. 2016. Disponível em: <http://info.geekie.com.br/avaliacao-externa-especialistas/>. Acesso em: 2 out. 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia; NOGUEIRA, Jaana Flavia Fernandes. Gestão da aprendizagem em tempos de Ideb: percepções dos docentes. **RBPAE**, v. 31, n. 1, p. 85-106 jan./abr. 2015.

WERLE. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.

WORLD BANK. **What We Do**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>. Acesso em: 22 mar. 2016.

ZAMPIRI, Marilene; SOUZA, Ângelo R. O direito ao Ensino Fundamental em uma leitura dos resultados do IDEB e da política educacional em Curitiba-PR. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.22, n. 84, p. 755-776, jul./set. 2014.