

## PAR e IDEB: planejamento e avaliação para que qualidade?

PAR and IDEB: planning and assessment for what quality?

PAR e IDEB: ¿planificación y evaluación para qué calidad?

Luciane Terra dos Santos Garcia\*<sup>1</sup>, Maria Simone Ferraz Pereira\*\*<sup>2</sup>,  
Maria Edilene da Silva Ribeiro\*\*\*<sup>3</sup>

\*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal-RN, Brasil

\*\*Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia-MG, Brasil

\*\*\*Universidade Federal do Pará (UFPA), Castanhal-PA, Brasil

### Resumo

Este artigo aborda a relação existente entre o PAR e o Ideb como parte das políticas educacionais dos anos 2000, que articulam planejamento e avaliação visando à melhoria da qualidade educacional. Neste sentido, ressalta a concepção de qualidade educacional que se pretende consolidar por meio dessas políticas, no período de 2007 a 2011. Para tanto, utilizam-se dados provenientes de uma pesquisa em rede, coletados em municípios dos estados do Rio Grande do Norte e Pará (Brasil). Trata-se de uma pesquisa teórico-empírica, desenvolvida em uma perspectiva dialética, utilizando, como procedimentos de pesquisa, a análise bibliográfica e documental, além de entrevistas semiestruturadas com funcionários das Secretarias de Educação de cinco municípios de cada estado. Compreende-se que tanto o PAR quanto o Ideb integram um conjunto de políticas de cunho conservador que, ao atrelar a educação ao desenvolvimento econômico, impulsionam, nas escolas, uma concepção de qualidade fundada na lógica meritocrática, na responsabilização dos sujeitos locais por resultados, na redução dos currículos de acordo com o que é demandado nas avaliações. Não se prioriza, portanto, uma formação humana e política dos estudantes, mas a obtenção de resultados educacionais mínimos conforme defendem grupos conservadores.

**Palavras-chave:** PAR, Ideb, Qualidade.

### Abstract

This article discusses the relationship between PAR and Ideb as part of the educational policies of the 2000s, which articulate planning and evaluation with the goal of improving educational quality. In this sense, it emphasizes the conception of educational quality that it intends to consolidate through these policies, in the period from 2007 to 2011. For that, data from a network survey are used, collected in municipalities of the states of Rio Grande do Norte and Pará (Brazil). This is a theoretical-empirical research, developed in a dialectical perspective, using bibliographic and documentary analyses as research procedures, as well as semi-structured interviews with workers from the Secretaries of Education of five

---

1 Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Professora Associada da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN. E-mail: Itsgarcia@gmail.com

2 Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas, Professora Adjunta da Universidade Federal de Uberlândia. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia (Faced/UFU) na Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão em Educação. E-mail: msimonefp@gmail.com

3 Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Pará. Professora Adjunta da Universidade Federal do Pará. Docente da Faculdade de Pedagogia do Campus Universitário de Castanhal e do Programa de Pós-graduação em Educação, do Instituto de Ciência da Educação. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Educação Superior e da Rede Universitas/BR. E-mail: mariaedilene@ufpa.br

Financiamento: OBEDUC/CAPES

municipalities in each state. It is understood that both PAR and Ideb are part of a set of conservative policies that, by linking education with economic development, impel in schools a conception of quality based on the meritocratic logic, on the accountability of local subjects for results, and on reduction of curricula according to what is demanded in the evaluations. Therefore, a human and political formation of the students is not prioritized, but the achievement of minimum educational results as it is defended by conservative groups.

**Keywords:** PAR, Ideb, Quality.

## Resumen

Este artículo aborda la relación existente entre el PAR y el Ideb como parte de las políticas educacionales de los años 2000, que articulan la planificación y la evaluación con vistas a la mejoría de la calidad educacional. En este sentido, resalta la concepción de calidad educacional que se pretende consolidar por medio de esas políticas, en el periodo de 2007 a 2011. Por lo tanto, se utilizan datos que provienen de una pesquisa en red, recolectados en municipios de Rio Grande do Norte y Pará (Brasil). Se trata de una pesquisa teórico-empírica, desarrollada en una perspectiva dialéctica, utilizando como procedimientos de pesquisa el análisis bibliográfico y documental, además de entrevistas semiestructuradas con funcionarios de las Secretarías de Educación de cinco municipios de cada estado. Se comprende que tanto el PAR como el Ideb integran un conjunto de políticas de cuño conservador que, al entrelazar la educación al desarrollo económico, impulsan en las escuelas una concepción de calidad fundada en la lógica meritocrática, en la responsabilización de los sujetos locales por resultados, en la reducción de los curriculums de acuerdo con lo que es demandado en las evaluaciones. No se prioriza, por lo tanto, una formación humana y política de los estudiantes, sino la obtención de resultados educacionales mínimos conforme defienden los grupos conservadores.

**Palabras-clave:** PAR, Ideb, Calidad.

## Introdução

O presente artigo discorre sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR), no período de 2007-2011, na relação com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em meio ao contexto de reformas neoliberais redefinidoras das políticas educacionais. Nesse período, o planejamento e a avaliação constituíram-se em eixos articuladores da educação nacional, objetivando, sobretudo, a melhoria da sua qualidade. É pertinente, então, questionar: que concepção de qualidade busca-se consolidar por meio dessa articulação entre planejamento e a avaliação.

Partiu-se do entendimento de que a qualidade é uma concepção polissêmica e, embora as políticas implementadas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tenham se comprometido com questões sociais, em muitos aspectos, conforme afirma Abrucio (1997), foram marcadas pela permanência da política deflagrada, principalmente, no governo de Fernando Henrique Cardoso, de características neoliberais.

O PAR – instrumento de planejamento educacional implementado nesse período – propõe a melhoria da qualidade, pelo desenvolvimento de ações em quatro dimensões: 1) gestão educacional, 2) formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, 3) práticas pedagógicas e avaliação e 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007). Neste artigo, analisa-se a relação entre planejamento e avaliação educacional, considerando, especificamente, os indicadores

da área 2, “Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem”, que integram a dimensão 3. Esses indicadores propõem ações de melhoria de desempenho e rendimento escolar que incidem, mais diretamente, no cálculo do Ideb.

Desenvolve-se uma pesquisa teórico-empírica, na perspectiva dialética, sendo utilizadas informações coletadas em uma investigação em rede. Foram adotados, como procedimentos, a análise da literatura e documental, além de dados de entrevistas semiestruturadas realizadas em municípios dos estados do Rio Grande do Norte e Pará. Ressalta-se que as entrevistas foram aplicadas aos funcionários das Secretarias de Educação de cinco municípios de cada estado, envolvidos na elaboração e/ou execução do PAR.

Estruturalmente, o texto foi organizado em três itens. No primeiro, procedeu-se a uma avaliação política do PAR e do Ideb, enfatizando-se a relação entre planejamento e a avaliação nas políticas educacionais. Num segundo momento, foram tecidas reflexões sobre a qualidade educacional nas políticas desenvolvidas do governo de Luís Inácio Lula da Silva. Em seguida, analisou-se a concepção de qualidade suscitada na implementação das ações de avaliação da aprendizagem do PAR nos municípios pesquisados, para, por fim, tecer as considerações finais sobre a temática em apreço.

### **PAR E IDEB: articulando planejamento e avaliação nas políticas educacionais (2008-2011)**

A presente seção desenvolve uma avaliação política do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do Ideb, considerando que esse tipo de análise busca apreender os princípios, as concepções de bem-estar humano bem como as prioridades de determinada política. Souza (2014) defende que nem todos os objetivos e proposições de uma política estão às claras, sendo, portanto, necessário ir além do que se mostra, visto que pode haver disparidades entre o que se declara e aquilo que, verdadeiramente, se busca. Por isso, é necessário desvelar interesses não explícitos, apresentar contradições, superposições e inconsistências. Para tanto, ainda conforme o autor, é importante considerar não só os objetivos da política, mas também teorias e ideologias que os alicerçam; essas últimas compreendidas como um conjunto de ideias que legitimam os interesses dos grupos dominantes sobre os demais.

Desenvolver uma avaliação política do PAR e do Ideb implica considerar que as políticas educacionais dos anos 2000, se caracterizam, entre outros aspectos, pela centralidade do planejamento governamental atrelada à exacerbação dos processos de avaliação dos sistemas educacionais implementados em diferentes esferas de poder. Assim, essa seção também mostrará a articulação entre as políticas de planejamento e avaliação educacional desenvolvidas no segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), tendo em vista a melhoria da qualidade da educação no país.

Conforme Bordignon (2014, p. 31), “[...] planejar é, vislumbrando no horizonte do futuro desejado os objetivos a alcançar, traçar caminhos para a ele chegar e definir os meios e modos de caminhar”. A implementação das ações e dos processos definidos no plano demandam acompanhamento e avaliação para que sejam corrigidos os desvios da rota, tomando, como base, informações capazes de indicar os rumos a serem tomados. Ainda, conforme o autor, são os processos avaliativos que apontam os ajustes “[...] necessários para atender à realidade e alcançar ou redefinir as metas

e estratégias” (BORDIGNON, 2014, p. 36). Assim, em face da imprevisibilidade e da complexidade da realidade, implementar o plano requer adequações nas ações, orientadas por processos avaliativos desenvolvidos sistematicamente.

Considerando que, nos anos 2000, o planejamento governamental assumiu centralidade nas políticas educacionais como processo de decisão e organização de meios para se chegar a fins, sua implementação requeria avaliações que respaldassem a continuidade das ações. Esses processos de planejamento, portanto, se construíram em diferentes instâncias de poder, articulando-se entre si para a consolidação de determinado projeto nacional de educação, que denota o projeto de sociedade que se pretendia consolidar.

Nesse contexto, o planejamento da ação pública federal expressou-se no Plano Plurianual (PPA), conforme preconiza a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2001). O PPA (BRASIL, 2007a) definiu como objetivos estratégicos para o período de 2008 a 2011: acelerar o crescimento econômico do país; promover a inclusão social de setores da população; reduzir a desigualdade regional; e organizar as ações do governo com base nos eixos crescimento econômico, agência social e educação de qualidade.

Reconhece-se, portanto, que uma grande parte da população se encontra à margem dos bens produzidos pela sociedade, a quem direitos fundamentais têm sido negados historicamente, sendo a educação considerada meio de diminuir as disparidades sociais e, ao mesmo tempo, impulsionar o desenvolvimento econômico. Não se questionam os fundamentos dessa sociedade, tampouco se compreende a educação como meio de transformação social, mas deve estar a serviço do capital, o que denota o fundo economicista da proposta.

No PPA (BRASIL, 2007a), considera-se que a educação influencia a competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão, de forma que a melhoria da sua qualidade tornou-se objetivo estratégico para viabilizar o desenvolvimento nacional. Conforme Duarte e Santos (2014), essa relação entre educação e desenvolvimento, fundamentado no planejamento também marcou o período da ditadura civil-militar (1964-1985), na perspectiva do planejamento tecnocrático. No entanto, entendem que, atualmente, a União dispõe de “[...] novos dispositivos e mecanismos de coordenação, de articulação intergovernamental sistêmicos e com atores não governamentais” (DUARTE; SANTOS, 2014, p. 87), que contribuem para hibridizar os modos de regulação social. Embora reconheça que a educação permanece como função derivada do desenvolvimento econômico, denotando relações sociais marcadas pela forma de mercadoria, o planejamento atual busca superar desigualdades regionais, socioeconômicas, entre outras, visto que o “[...] desenvolvimento social é ressignificado como redução das desigualdades sociais e inclusão” (DUARTE; SANTOS, 2014, p. 94).

Na concepção de Freitas e Silva (2016), isso se deu porque se encontrava em curso, no país, um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico, construído em um contexto de crise da hegemonia neoliberal e de esgotamento das reformas econômicas iniciadas na década de 1990. O chamado neodesenvolvimentismo, segundo os autores, baseia-se em experiências de países do Leste Asiático, constituindo-se em alternativa de terceira via para os países latino-americanos que buscam o equilíbrio entre “[...] política social e econômica com vistas ao desenvolvimento com justiça social” (FREITAS; SILVA, 2016, p. 75). Intenta-se, assim, combinar Estado e mercados fortes, contradizendo as orientações neoliberais, pela via da conciliação entre

“[...] políticas econômicas estruturantes e políticas sociais de distribuição de renda e interesses de mercado” (FREITAS; SILVA, 2016, p. 77).

Isso não significa abandono dos postulados do neoliberalismo, nem questionamento das relações de classe. Tampouco reduzir desigualdades históricas significa igualdade de condições sociais e garantia de direitos universais, mas amenizar situações de precariedade em que vive a maior parte da população. Não se pode negar, no entanto, que se buscava colocar em marcha um projeto de sociedade diferente daquele que as forças conservadoras dominantes vinham, até então, capitaneando.

Com esse propósito, no âmbito educacional, a agenda estratégica do Governo Federal foi definida pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consistiu no plano do executivo, para o referido período. Apresenta como objetivos promover o desenvolvimento da educação nacional, reduzir desigualdades sociais e regionais bem como fomentar o desenvolvimento econômico mediante a equalização de oportunidades para que se construa uma educação de qualidade (BRASIL, 2007b). Para tanto, propunha-se dinamizar a colaboração entre os entes federados mediante a assistência técnica e financeira da União.

Essa assistência se consolidaria por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), que consiste no programa estratégico do PDE para a educação básica, instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007c). Conforme o documento do PDE (BRASIL, 2007b), o PMCTE constitui-se em um contrato de gestão, celebrado entre os entes federados e seus respectivos sistemas de ensino, que se comprometem a implementar 28 diretrizes, tendo, como foco, a aprendizagem dos estudantes de todo o país. A adesão às metas denotaria o compromisso do gestor municipal em implementá-las em âmbito local, elaborando e implementando o seu Plano de Ações Articuladas (PAR).

Conforme o PDE (BRASIL, 2007b, p. 24), o PAR constitui-se em um planejamento plurianual, construído “[...] com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional [...]”. Essa análise se desdobra em quatro dimensões: 1) gestão educacional, 2) formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, 3) práticas pedagógicas e avaliação e 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007b). Essas dimensões se desmembram em áreas e indicadores a partir dos quais cada rede de ensino do país realizou sua análise situacional.

Considerando o diagnóstico efetuado, as redes obtinham uma pontuação relativa a cada indicador, correspondente a quatro níveis de critérios que descrevem a situação da rede, variando de crítica (pontuação 1), insuficiente (pontuação 2), satisfatória (pontuação 3) a positiva (pontuação 4). Na primeira versão do PAR (2008-2011), somente os indicadores pontuados com 1 ou 2, desencadearam o planejamento de ações visando superar dificuldades. As responsabilidades sobre as ações seriam da própria rede de ensino e/ou contrariam com a assistência técnica e/ou financeira do MEC.

Cabe destacar que todas as diretrizes foram definidas pela esfera central de poder, apesar de objetivar a dinamização das relações de colaboração entre os entes federados. Conforme Camini (2010, p. 540), as diretrizes foram “[...] formuladas centralmente, assumidas e executadas de forma compartilhada e descentralizada por todas as instâncias [...]”, o que poderia levar à “[...] homogeneização da gestão, aplicando-se padrões nacionais generalizados através de programas disseminados



em todo o país, obedecendo a normas fixas e, dessa forma, desconsiderando a enorme diversidade regional, estadual e municipal” (CAMINI, 2010, p. 540).

Assim, distintos processos de planejamento governamental se desdobraram da esfera federal para serem implementados nas diferentes esferas de poder, fazendo com que as instâncias locais planejassem seu trabalho em conformidade com os parâmetros definidos, desconsiderando suas experiências e diversidades. Por meio do PAR, o MEC relacionava-se, diretamente, com os municípios e estados, acompanhando suas políticas, prestando suporte às ações e monitorando resultados por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), entre outros mecanismos.

O Ideb, também previsto no PPA (2008-2011), tem por objetivos explícitos “[...] monitorar o sistema de ensino do País [...]” (BRASIL, 2007a, p. 75), além de apontar as instâncias que necessitariam do suporte técnico e financeiro do MEC, para a melhoria de resultados educacionais. Conforme o PPA, a “[...] cooperação técnica e financeira da União a Estados, Municípios e escola será redirecionada, de modo prioritário, às Unidades da Federação e escolas com os menores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)” (BRASIL, 2007a, p. 17). Dessa forma, o Ideb é considerado instrumento orientador da focalização de investimentos nas escolas com menores índices educacionais, tendo em vista definir metas educacionais e acompanhar o desempenho dos estudantes.

Os resultados desse índice são expressos em uma escala de 0 a 10, fixando metas de qualidade a cada instituição, rede de ensino e unidade da federação, em médio prazo. Uma vez que se considera que o Ideb mede a qualidade da educação, o alcance dessas metas, supostamente, atestaria os esforços das redes em incrementar essa qualidade bem como o cumprimento do contrato assumido na adesão ao PMCTE.

Ademais, esse índice se presta à premiação de desempenhos, pois, a “[...] partir de 2008, as escolas públicas que cumprirem as metas intermediárias do IDEB receberão, a título de incentivo, uma parcela extra das transferências de recursos do Programa Dinheiro Direto para Escola (PDDE)” (BRASIL, 2007a, p. 75). A premiação de desempenhos denota políticas de vinculação de resultados a incentivos que, na concepção de Sousa (2009), decorre do reconhecimento de que as avaliações externas às instituições têm apresentado fraco poder indutor na melhoria dos desempenhos dos estudantes. Assim, como estratégia de pressão, os governos têm dado visibilidade pública ao ranqueamento dos resultados educacionais tendo em vista constranger os mal classificados a superarem tal situação (SOUSA, 2009). A autora apresenta uma série de estudos que, apesar de não demonstrar que esse tipo de política tem efeitos positivos sobre os resultados educacionais, apresenta outros negativos como a desmotivação docente, estreitamento dos currículos em função do exigido nas avaliações externas, exacerbação das desigualdades sociais, entre outros.

Esses efeitos também têm sido associados ao Ideb (SOUSA, 2009; ALMEIDA et al., 2013), que combina resultados de desempenho dos estudantes em avaliações nacionais com rendimentos, proveniente do censo escolar. Os resultados do desempenho escolar são obtidos com base no Saeb e na Prova Brasil, que são sistemas de avaliação nacionais que aferem “[...] habilidades e competências definidas em unidades chamadas descritores, agrupadas em tópicos que compõem a Matriz de Referência [...]” (INEP, 2016) em Língua Portuguesa, com foco em leitura, e em Matemática, com ênfase na resolução de problemas. Essas competências remetem ao mínimo para que um trabalhador atenda às atuais necessidades do capital, em sua

atual fase de desenvolvimento. Enfatizam-se conteúdos básicos e desconsideram-se conhecimentos de diferentes áreas, alterando-se, pouco a pouco, os currículos escolares, conforme o que determinados grupos sociais consideram legítimo.

Uma vez que as atuais políticas educacionais são impulsionadas por grupos diversos, vale destacar a influência das concepções do neoliberalismo, do neoconservadorismo, da Teoria do Capital Humano e da Nova Gestão Pública. O neoliberalismo constituiu-se na principal referência das reformas de Estado, implementadas por diferentes países, a partir do final da década de 1970, tendo como premissas o individualismo exacerbado, o livre mercado e a concepção do Estado mínimo para a área social. Segundo Anderson (2008), as reformas de Estado, implementadas sob essa orientação, se caracterizaram por concessões fiscais aos detentores de capital, disciplina orçamentária governamental, reformas fiscais, aumento do desemprego, cortes nos gastos sociais, apastamento de sindicatos. Para o autor, embora se alegasse objetivar o crescimento econômico, isso não ocorreu na maioria dos países, tendo como consequências o aumento do desemprego e da desigualdade social, a contenção salarial, a derrota do movimento sindical, o endividamento privado das famílias e das empresas.

O neoliberalismo é, portanto, ideológico no sentido de que mais encobre do que mostra para poder se sustentar. Na área social e, em especial, na educação, inspirou reformas no sentido da desconcentração de responsabilidades para as instâncias locais; a focalização de recursos na educação básica e nos serviços destinados à população mais pobre; a construção de quase-mercados educacionais; a construção de sistemas de avaliação com vistas ao controle flexibilizado dos resultados educacionais.

Os neoconservadores, conforme Apple (2003), defendem o respeito à tradição, à autoridade e à hierarquia, cabendo ao Estado regular a educação, aumentando o controle sobre o trabalho dos professores, restringindo sua autonomia. Ainda segundo o autor, a influência do neoconservadorismo nas políticas educacionais se mostra nas propostas de currículo e dos exames nacionais obrigatórios, nos insistentes apelos à melhoria dos padrões de qualidade da educação, em benefício de um saber reconhecido como legítimo e superior, proveniente do padrão cultural das classes dominantes.

Soma-se a isso, a influência dos defensores da Teoria do Capital Humano, visto que, ao conferir à educação a função de promover o desenvolvimento econômico, reduz seu escopo à produção de “[...] um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção” (FRIGOTTO, 2010, p. 51). Nessa condição, a educação é considerada instrumento de formação de conhecimentos mínimos, atitudes e valores que possibilitem à força de trabalho servir ao sistema capitalista.

Conforme a ideologia burguesa, todos têm direito ao acesso à educação, por meio da qual se ascende socialmente pelo empenho pessoal. Nesse sentido, a meritocracia é utilizada para justificar as diferenças sociais, considerando-se que as melhores rendas e a mobilidade social dependem do esforço individual. Frigotto (2010), no entanto, demonstra que essa teoria é ideológica visto que não é a quantidade de investimento educacional que determina a renda do trabalhador e o crescimento do país, mas esse investimento é determinado pela condição de classe. Assim, o acesso e a permanência na escola estão em relação direta com a situação econômica do trabalhador, que designará o tipo de educação a que tem acesso.

Essa coalizão de propostas conservadoras tem impulsionado formas de gestão educacional que aumentam o controle externo sobre as instituições de ensino sem privatizá-las, mas submetendo-as à concorrência do mercado. A introdução dessa lógica nos serviços públicos implicou mudanças na regulação e controle desses serviços cujo suporte organizacional é prestado pela Nova Gestão Pública. A Nova Gestão Pública desenvolveu-se, principalmente, a partir da década de 1980, de forma particular em diferentes países. Na visão de Souza (2014, p. 67), essa concepção de gestão “[...] têm muito dos principais elementos do liberalismo e neoliberalismo. O foco no indivíduo e o discurso negativista sobre o Estado, principalmente, e a defesa da propriedade privada”. A partir da crítica ao Estado criam-se as bases para diminuição de seu tamanho e para que se assumam uma postura empresarial, instituindo a competição no interior das instituições, visando obter resultados que, presumivelmente, agradem aos clientes.

Conforme Almeida et al. (2013, p. 1169), a meritocracia é o critério estabelecido para que as escolas sejam “[...] ranqueadas a partir do Ideb e responsabilizadas de forma unívoca por seus resultados, sem que os aspectos que o compõem sejam devidamente analisados e considerados para a observação do trabalho desenvolvido”. Conforme os autores, a eficácia da escola não pode ser avaliada considerando apenas o desempenho e rendimento escolares, pois são desprezados aspectos, a exemplo do nível socioeconômico dos estudantes, que influenciam, sobremaneira, o desempenho escolar.

Assim, corrobora-se o pensamento de Almeida et al. (2013) acerca do questionamento de que o Ideb se constitua em instrumento capaz de aferir a qualidade da educação nacional, visto que essa qualidade se constitui em aspecto bastante complexo e multifacetado. Soma-se a isso o questionamento acerca da capacidade de esse índice servir como parâmetro de análise do desenvolvimento das ações do PAR, considerando que esse plano desdobra-se em múltiplas ações provenientes das dimensões que abrange.

Portanto, se a análise do Ideb não tem capacidade de apontar direções que orientam o replanejamento das ações, tendo em vista alcançar a melhoria da qualidade educacional em uma perspectiva social, ele se presta a outras finalidades. Percebe-se que tanto no âmbito das políticas educacionais em geral, quanto no PAR, coexistem propostas de educação conflituosas.

De um lado, grupos conservadores formam uma coalizão de forças tendo em vista consolidar padrões mínimos de qualidade, marcados pela mercadorização da educação, assepsia política, fomento à competição, hierarquização e meritocracia. Por outro lado, grupos progressistas também intentam consolidar projetos educacionais, de qualidade social que defende que todos tenham acesso à mesma educação, independente da classe social, e que essa formação possibilite a compreensão das bases científicas do conhecimento e da realidade socioeconômica, políticas e cultural, além de uma ação consciente que possibilite a transformação social.

### **A questão da qualidade nas políticas educacionais do governo Luiz Inácio Lula da Silva**

O debate em torno da qualidade educacional é polissêmico, complexo, abrangente e envolve múltiplas dimensões (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007). Em busca da qualidade, as políticas educacionais, implementadas nos últimos 30 anos,



têm se dedicado a viabilizar a melhoria educacional. Para isso, o governo federal brasileiro, em todos os níveis de ensino, elaborou programas e propostas para aferir o desempenho das redes e escolas, articulando instrumentos de planejamento e de avaliação. Nessa vertente, as políticas educacionais têm submetido os sistemas educacionais e suas respectivas instituições de ensino a um controle excessivo no sentido de garantir essa qualidade propalada.

Esse modelo de gestão das políticas públicas, implementadas nos Governos do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), iniciou-se no governo anterior, com a reforma do Estado, promovida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 a 2003) (OLIVEIRA, 2009). Uma análise minuciosa desse contexto político evidencia que a política de planejamento e avaliação tem incidido sobre a escola básica e exigido dela a exposição da qualidade, pois, por meio de uma política regulatória, o governo federal qualifica as escolas pelos índices que elas obtêm nas avaliações sistêmicas a que são submetidas.

Em linhas gerais, a administração no governo Lula, nos dois mandatos, foi marcada pela implementação de planos e programas relacionados ao planejamento estratégico, pela descentralização da gestão e pela participação da sociedade que sinalizaram para a busca de uma modernização da estrutura e do papel do Estado. Entretanto, vale destacar que as características gerenciais e as influências internacionais foram marcas também dos governos que o antecederam, especialmente da década de 1990.

Para Oliveira (2009, p. 198), “[...] o primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior”. Entretanto, a autora afirma que o fortalecimento do MEC foi condição essencial, no segundo mandato do governo Lula (2007-2011), para o desenvolvimento de programas e processos de formulação das políticas que se comprometeram a melhorar a qualidade da educação brasileira.

Identificam-se, nesse período, aspectos relacionados tanto à qualidade gerencial, com a influência dos organismos internacionais na política educacional brasileira, por meio de avaliações externas, quanto àqueles comprometidos com a qualidade social visando melhorar as condições de vida da população mais vulnerável.

A concepção de qualidade gerencial “[...] fundamenta-se na adoção de ‘insumos’, que deverão conduzir a resultados a serem avaliados por meio de índices de desempenho [...]” (SILVA, 2009, p. 222) e se compromete com o realinhamento de setores estratégicos da sociedade às necessidades da economia capitalista. Aspecto esse que se acentuou por meio da reestruturação administrativa do Estado brasileiro, a partir da década de 1990, especialmente nos 1º e 2º governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

A concepção de qualidade defendida por organismos internacionais como BM, FMI, OCDE, Unesco se alinhava ao projeto neoliberal e buscou garantir consensos entre os países seus signatários, por meio de práticas advindas do campo empresarial. Neste contexto, a qualidade é entendida como medida, restrita a exames, numa lógica de responsabilização dos sistemas de ensino e de pressão sobre seus sujeitos, comprometida com a competitividade, o controle, a responsabilização, a regulação, a descentralização, o ranqueamento, ou seja, com princípios meritocráticos.

Essa lógica das políticas de responsabilização vigentes induz a um conceito de qualidade restrita à medida que os testes estandardizados são concebidos como expressão de qualidade da escola pública. Vale destacar que essa lógica de qualidade

não é compactuada por todos na sociedade. Partilha-se da ideia de que existem também críticas e alternativas a essa produção de qualidade. Nessa perspectiva, defende-se uma concepção de qualidade e, conseqüentemente, de planejamento e avaliação que permita respostas alternativas e que contrarie a lógica de resultados, de produtos descontextualizados e preocupados mais em medir do que em interpretar os significados dos dados, considerando o contexto social que afeta as escolas e os sujeitos implicados.

Qualidade que se compromete com uma concepção formativa, numa perspectiva de emancipação socioeducacional, em que os diferentes segmentos, se responsabilizam, coletivamente, com a mudança local e se comprometem com a melhoria da educação escolar. Nesse sentido, traz-se para o debate uma concepção de qualidade, enfocando a escola, seus processos e sujeitos, o coletivo, bem como o sistema que o regula. Ou seja, uma qualidade emanada do trabalho coletivo de sua comunidade e comprometida com a apropriação do saber escolar e, principalmente, com a melhoria de vida dos seus sujeitos.

No segundo mandato do presidente Lula, a discussão da qualidade se acentuou e se fortaleceu ocupando a centralidade dos planos e programas educacionais do governo. Na concepção de Saviani (2007, p. 1250) o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, se constituiu como “[...] um importante passo no enfrentamento do problema da qualidade da educação básica”.

No pré-lançamento do PDE, Lula o apresentou “[...] como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – caracterizado como o PAC da educação” (CAMINI, 2009, p. 119), vinculando a educação ao crescimento econômico e ao fortalecimento da relação público-privado.

O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, como carro-chefe do PDE, teve como alvo a melhoria da qualidade da educação, por meio do regime de colaboração da União com os demais entes federados (Distrito Federal, estados e municípios) e com a participação da família e da sociedade (BRASIL, 2007b). Segundo Saviani (2007), por meio dele, o governo transferiu para a sociedade a obrigatoriedade por garantir a qualidade para a educação pública. Percebe-se, assim, a permanência do princípio da responsabilização, muito forte na reforma administrativa do Estado da década de 1990 e também presente no movimento empresarial Todos Pela Educação.

A integração dos entes federados no Plano de Metas foi prevista por meio de adesão voluntária e de um acordo com o MEC que significou “[...] o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local” (BRASIL, 2007b, p. 24). Mediante a assinatura do termo de adesão ao Compromisso, o MEC liberava recursos financeiros, garantia a assistência técnica aos estados e municípios e os vinculava ao compromisso de assegurar o cumprimento das metas do Ideb, em prol de melhoria da qualidade da educação. De acordo com o Plano, as diretrizes estabelecidas indicam o percurso a ser percorrido pelos entes federados para reorganização e garantia da qualidade do ensino ofertado.

Mais uma vez, fica evidente a responsabilização da sociedade como um todo na melhoria da qualidade da educação. De acordo com Camini (2010), embora houvesse a defesa, por parte do MEC, do respeito à autonomia dos entes federados, o que aconteceu, de fato, foi a fragilização da autonomia, já que o compromisso principal foi a ampliação dos resultados no Ideb, sendo esse resultado a expressão de uma qualidade.

Nesse contexto, o Ideb assumiu centralidade nas políticas, no planejamento e nas práticas educacionais, já que vários programas e ações definidos no PDE foram atrelados ao indicador. Conforme evidencia o Decreto Presidencial nº 6.904, de 20 de dezembro de 2017, o “[...] Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (BRASIL, 2007c, s.p.). Ficou evidenciado, mais uma vez, um modelo de gestão gerencial ao enfatizar o produto final com metas definidas de maneira unilateral.

O instrumento elaborado para efetivar a elevação do Ideb foi o PAR. Concebido como um instrumento que direcionou estados e municípios a elaborarem o planejamento local e firmarem o compromisso em garantir a perseguir a qualidade da educação, materializada na elevação do Ideb.

Camini (2010) alerta para a necessidade de compreender o PAR no bojo de uma política que oscila entre a ruptura com políticas descontínuas e a permanência de uma política de caráter indutivo, por implantar um modelo de planejamento estratégico e de gestão da qualidade educacional para todos os entes federados, ferindo, assim, a autonomia e restringindo a participação dos estados e municípios aos processos de execução e não de decisão. Nessa perspectiva, passa-se a analisar a implementação de ações suscitadas pelo PAR, nos estados do Pará e Rio Grande do Norte, enfatizando a relação entre planejamento e avaliação, visando à melhoria da qualidade educacional.

### **Planejamento e avaliação em municípios paraenses e potiguares: concepções de qualidade em conflito**

Conforme destacado anteriormente, o PAR suscita um processo de planejamento estratégico nas redes de ensino, abrangendo diferentes dimensões entre as quais a de “Práticas pedagógicas e avaliação”. A área 2, “Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem”, integra essa dimensão, reunindo indicadores, que, mais particularmente, incidem sobre os resultados do Ideb cujo cálculo reúne dados do desempenho e do rendimento escolar. Entre os indicadores, incluem-se ações concernentes ao referencial de avaliação da rede de ensino; assistência aos estudantes, cujas dificuldades de aprendizagem incidem sobre o desempenho escolar; e políticas de correção de fluxo, que impactam o rendimento expresso pelo censo escolar.

Mesmo concebendo o PAR como referencial de planejamento gerencial, que articula rupturas e permanências com políticas educacionais de cunho conservador, ele propicia um importante questionamento acerca do referencial de avaliação adotado nas redes de ensino. Essas políticas retratam o conflito existente entre grupos que defendem referenciais de educação e avaliação diversos, cujo confronto se materializa nas práticas pedagógicas dos educadores, expressando concepções de qualidade diferenciadas.

Nesse sentido, enquanto a Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), institui que a avaliação da aprendizagem nas escolas deve ser contínua, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos, as políticas de avaliação externas e, em particular o Ideb, estimulam práticas de outra natureza, conforme analisado anteriormente. A avaliação contínua denota uma concepção formativa de acompanhamento da aprendizagem para subsidiar intervenções na prática educativa, visando atender às necessidades dos estudantes. Ter

consciência, acerca da concepção de avaliação que subsidia a prática educativa, é imprescindível às práticas pedagógicas estimuladas nas escolas para que se busque coerência entre fins e meios.

O PAR permite que as redes de ensino analisem essa coerência entre as concepções de educação e avaliação e, considerando o referencial de avaliação expresso em lei, propõe ações no sentido do estímulo a práticas interdisciplinares e à autoavaliação. No que se refere às redes do Estado do Pará, apenas os Municípios de Cametá e Altamira se dispuseram a desenvolver ações nesse sentido. No Rio Grande do Norte, da mesma forma, apenas dois municípios, Natal e Riachuelo, implementaram ações relacionadas a esse indicador. No entanto, segundo o Informante 1 (2016), do município de Altamira, as ações desenvolvidas pela rede reforçam o referencial de qualidade proposto pelas avaliações externas, uma vez que “Todas as orientações que foram feitas [...] era para que a gente trabalhasse as matrizes de habilidades, pensando na Prova Brasil. Era nossa meta melhorar a aprovação [...] e que os professores fizessem as provas de acordo com as matrizes”.

Nesse sentido, as mudanças curriculares, implementadas nessa rede de ensino, voltam-se às exigências das avaliações externas, a exemplo da Prova Brasil. Modificam-se os currículos e, com base nos resultados das provas, realizam-se intervenções nas escolas com vistas à melhoria dos resultados. Isso inclui formação continuada aos professores e discussões com os estudantes e seus responsáveis, informando e conscientizando acerca da participação de cada um. Nesse caso, o referencial de currículo das avaliações externas às escolas é o que direciona o trabalho escolar visto que se incorpora o “pacote” pronto difundido pelos sistemas avaliativos. Esse tipo de prática estimula testes pontuais focados nas matrizes de habilidades das avaliações externas, retirando das instituições a autonomia de definir o próprio trabalho.

Em Cametá, que também desenvolveu ações visando aclarar os parâmetros de avaliação desenvolvidos na rede de ensino, buscava-se, por meio das ações do PAR, constituir padrões que subsidiassem a aprendizagem do estudante, conforme mostra a Informante 7: “A gente avaliava considerando alguns critérios. Não avaliar o aluno só pensando naquela nota. [...] colocar a avaliação como um processo pra diagnosticar se ele está com baixo rendimento e porque a escola não está sendo eficiente [...]”.

Compreende-se que Cametá orienta suas escolas a avaliar os alunos seguindo uma perspectiva mais formativa que somativa, visto que a concepção formativa caracteriza-se pelo desenvolvimento de atividades que forneçam informações a professores e alunos para orientar intervenções no processo de ensino-aprendizagem (VILAS BOAS, 2008). A avaliação perde o sentido punitivo para se tornar meio de diagnosticar necessidades de aprendizagem e orientar a prática pedagógica. Assim, a qualidade do trabalho escolar enfatiza mais o processo do que o produto, que deve considerar critérios diversos que permitam aferir avanços individuais e coletivos, a construção de valores, as relações interpessoais, entre outros aspectos.

Esse não tem sido o parâmetro de qualidade que, historicamente, orientou as práticas escolares na maioria das escolas do país, de forma que mudar concepções dos profissionais requer grande empenho das redes de ensino. Apesar de Belém não haver implementado ações referentes à concepção de aprendizagem de suas escolas, a Informante 4 explica o que ocorre nas escolas: “De modo geral, o professor tem uma postura de avaliação muito positivista e acaba retendo o aluno. E quando não pode ter retenção, eles avançam o aluno”.

Mudar a concepção de avaliação tradicional, de cunho positivista, dos profissionais, aprendida desde que frequentavam os bancos escolares e reforçada em muitas instituições onde realizaram suas formações iniciais, não é tarefa simples. Requer condições como formação continuada e valorização profissional, melhorias de infraestrutura das escolas, número de alunos e carga horária que lhes permitam avaliar, continuamente, o estudante, refletir acerca dos resultados e planejar a intervenção mais adequada a cada um e ao coletivo. Em condições precárias de trabalho e sem suporte adequado, é difícil esses profissionais mudarem concepções e práticas. No entanto, os professores são, em última instância, responsabilizados pelos resultados educacionais sem que se considerem não só suas condições de trabalho, mas também as condições socioeconômicas e o capital cultural de seus alunos, que interferem, sobremaneira, nos resultados obtidos.

Essa dificuldade também pode ser observada nas duas redes de ensino potiguares, Natal e Riachuelo, que também implementaram ações de avaliação da aprendizagem dos alunos. Nas duas, assume-se a concepção formativa, no entanto, a Informante 4, de Natal, relata acerca da dificuldade de os professores vivenciarem esse referencial: “Era direcionado para a avaliação contínua e depois foi que se reparou que [...] a implantação [...] foi muito precipitada [...] o que foi que aconteceu? [...] acabou reprovação nos anos iniciais, [...] e ela foi para os anos finais [...]”

Embora a equipe da Secretaria de Educação defendesse a avaliação formativa, os professores cuja formação tem sido marcada, historicamente, por uma concepção tradicional de educação, compreendem que não reprovar é não avaliar. Grande parte não percebe a avaliação como acompanhamento do processo de ensino-aprendizagem, que provê um *feedback* do alcance da aprendizagem, tendo em vista o redirecionamento da ação profissional. Ao contrário, privilegia-se sua função somativa, como base na qual se examinam resultados com objetivo de classificar, aprovar ou reprovar o estudante. Segundo essa lógica, se não há reprovação, a avaliação perde sentido, de modo que o estudante conclui a primeira etapa do ensino fundamental sem os requisitos necessários. Isso gera enormes problemas tanto para as redes de ensino, quanto para os próprios sujeitos.

Persistindo essa concepção entre os profissionais do município de Natal, a Informante 1 (2016) declara que, a partir de 2008, reduziu-se o ciclo de aprendizagem apenas aos três primeiros anos de escolaridade: “[...] o município elaborou uma Portaria própria que permite que a partir do quarto ano, possa haver reprovação [...]”. Nessa situação, a reprovação é compreendida como garantia de qualidade do processo educativo, e o Ideb tem reforçado essa prática, apesar de se propor a combater esse problema.

Segundo Beisiegel (2005, p. 13), no passado recente das escolas brasileiras quando a escola era frequentada por uma minoria, “[...] a reprovação e a posterior exclusão dos atrasados garantiam a aparência de preservação de, pelo menos, um padrão mínimo aceitável de desempenho para a escola”. Ainda para o autor, a qualidade da educação básica não pode ser buscada “[...] na reprovação maciça ou na progressiva eliminação dos alunos ‘atrasados’, mas na busca de procedimentos que possibilitem extrair da situação de ensino os melhores índices de rendimento esperados [...]” (BEISIEGEL, 2005, p. 108).

A democratização do acesso escolar demanda padrões de qualidade assegurados não pela exclusão, mas pela diversidade de grupos existentes em seu interior. A concepção meritocrática do Ideb, no entanto, reforça as concepções tradicionais de



avaliação nas escolas, levando determinadas redes de ensino a recapitular acerca da adoção de políticas educacionais progressistas, mesmo que essa implementação não tenha sido respaldada pelas condições necessárias ao sucesso das propostas.

Por outro lado, para alcançar os padrões definidos pelo Ideb, é possível até que se mascarem maus resultados (SOARES; XAVIER, 2013; ALMEIDA et al., 2013), como relata a Informante 1, de Cametá: “Uma época Cametá entrou na berlinda por ter a nota mais baixa do IDEB, neste momento as forças se mobilizaram, mas ao invés de transformar isso em estudo para refletir em boas práticas na escola, as ações serviram para mascarar, [...] lembrando que o carro-chefe do PAR é o IDEB”.

O Ideb proporciona a responsabilização dos gestores locais pelos resultados educacionais. Uma vez que são amplamente divulgados, alguns gestores, para se esquivarem das cobranças sociais, criam condições que alteram resultados, sem arcar com os custos de mudanças estruturais, organizacionais e pedagógicas que possam, realmente, reverter a qualidade do processo educativo. Soares e Xavier (2013) demonstram que é possível maximizar os resultados do Ideb pela seleção da entrada de estudantes com maior capital cultural; impedindo que os mais fracos realizem as provas; orientando os professores a concentrar esforços nos estudantes medianos para elevar o rendimento geral; enfatizando componentes curriculares e conteúdos trabalhados nas avaliações externas, entre outras formas.

Considerando a melhoria do desempenho escolar, o PAR propõe o indicador “Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem”. A assistência aos estudantes é condição imprescindível para que sejam respeitadas as diferenças individuais de aprendizagem e para efetivação do direito a aprender do estudante. Assim, no estado do Pará, dos municípios pesquisados, Belém e Barcarena, implementaram ações referentes a esse indicador, enquanto, no Rio Grande do Norte, todos os municípios investigados desenvolvem ações nesse quesito.

Embora não haja informações de como essas ações foram desenvolvidas em Barcarena, o Informante 4, de Belém, explica que o atendimento aos estudantes com dificuldade de aprendizagem “[...] é feito pelo coordenador pedagógico junto com o professor. [...] eles têm o Conselho de Ciclo (CC). [...] Então o CC avalia, levanta a dificuldade e trabalha para superar logo, não posso te dizer que isso acontece integralmente sempre [...]”.

Conforme a informação prestada, o Conselho de Ciclo busca atuar em uma perspectiva formativa, tendo em vista dirimir, continuamente, os problemas de aprendizagem dos estudantes, mas, outra vez, os informantes apontam a dificuldade de implementar uma concepção formativa de avaliação. Nos municípios potiguares, a assistência aos estudantes com dificuldade de aprendizagem segue diferentes direções.

Em Natal, a Informante 1 relata acerca de ações que eram desenvolvidas mesmo antes do PAR, sendo as escolas orientadas a realizar agrupamentos produtivos, conforme o nível de aprendizagem dos estudantes, além disso, em determinados dias da semana, as turmas eram reagrupadas entre os professores, para desenvolver atividades conforme as necessidades de aprendizagem dos alunos. No Município de Mossoró, a Informante 10 e, em Riachuelo, a Informante 2 afirmam que o trabalho com os estudantes com dificuldades de aprendizagem é realizado por pessoal especializado. O primeiro município contratou Psicopedagogos que atuam em determinadas escolas da rede; no segundo, os estudantes são encaminhados para Psicólogos que atuam nos

Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) do Estado. Assim, em Mossoró, a assistência ao estudante não é prestada em todas as escolas, ao passo que, em Riachuelo, inexistia uma assistência prestada no âmbito educacional.

Em São José do Campestre, a Informante 4 relata que os profissionais da Secretaria de Educação orientam os coordenadores pedagógicos para que assistam o professor. Destarte, apenas em Acari, existe um acompanhamento mais efetivo aos estudantes com dificuldade de aprendizagem, atuando em diversas frentes. A Informante 2, desse município, relata que a Secretaria acompanha o rendimento da turma e, havendo alunos com baixos resultados, inicia-se o trabalho conjunto do coordenador escolar com o professor para investigar as causas. Sendo a dificuldade de origem escolar, elabora-se plano de melhoria, com aulas de reforço. Os técnicos da Secretaria assessoram tanto os coordenadores quanto os professores, havendo encontros formativos, bimestralmente, nas escolas.

Esses municípios propuseram, no PAR, ações de assistência estudantil, envolvendo formação de professores, espaço adequado ao atendimento, material de ensino, divulgação das ações na comunidade, entre outras. Não há relatos acerca dos cursos de formação para professores que trabalham com estudantes com dificuldade de aprendizagem, sejam deficientes ou não, com a assistência técnica do MEC. Tampouco existem informações acerca de melhorias na estrutura dos prédios ou de recursos pedagógicos, sob responsabilidade municipal, destinados às aulas de reforço. Exceto em Acari, descreve-se contínuo acompanhamento e formação dos profissionais sob orientação municipal. A aprendizagem do estudante consiste em um direito humano, todavia ainda são incipientes as ações que garantam esse direito.

A última ação do PAR da área de avaliação refere-se à correção de fluxo escolar. Altas taxas de evasão e repetência marcam a história da educação brasileira, considerando os recentes processos de expansão das vagas escolares para as classes trabalhadoras. Conforme Beisiegel (2005), a ampliação das matrículas na educação básica foi marcada pela escassez de recursos financeiros, materiais e humanos, além de interesses político-eleitorais ou econômicos. Nessas condições, a escola abriga, atualmente, diversas classes sociais, sem que se alterassem suas funções, seu currículo, entre outros quesitos, levando a altas taxas de evasão e repetência.

Se esse é um problema histórico, há de convir que ações como o PAR e o Ideb têm induzido as redes de ensino a melhorarem o fluxo escolar. No entanto, as ações continuam acontecendo em um contexto de poucos investimentos e sem uma reflexão acerca dos fins e meios educacionais, considerando a população atendida. Ao contrário, as ações se dão por meio de programas, cuja ação fragmentada reproduz as dificuldades existentes.

No Estado do Pará, ações de correção de fluxo escolar foram implementadas nos municípios de Altamira, Belém e Cametá, sendo que, apenas, Altamira e Cametá solicitaram assistência técnica do MEC para desenvolver programa com esse fim. Belém assumiu responsabilidade exclusiva por ações que previam reuniões e estudos com profissionais, visto que, devido à política de ciclos de aprendizagens adotada, não existe muita distorção idade-série na rede.

Embora não haja informações com relação a políticas de correção de fluxo em Altamira, no município de Cametá, ações que visam coibir essas distorções, ocorrem por meio de diversas frentes: maior controle sobre professores faltosos para que os alunos não se evadam; atividades mais atrativas para os estudantes (INFORMANTE 7);

garantia da merenda escolar (INFORMANTE 4), considerada fator importantíssimo para manter os estudantes na escola; entre outras, mas o Informante 3, no entanto, esclarece: “Não há uma iniciativa específica [...] pra resolver o problema [...]”.

No Rio Grande do Norte, políticas de correção de fluxo foram implementadas nos municípios de Natal, Riachuelo e São José do Campestre, por meio de reuniões e estudos desenvolvidos, sob a responsabilidade municipal, e pela implantação de programa de correção de fluxo, sob a assistência técnica do MEC. Para tanto, o MEC contou com a parceria de organizações não-governamentais, conforme a prerrogativa de “[...] minimização do Estado na condução das políticas sociais, que ficam dependentes apenas das leis do mercado, tida como dinâmica própria da esfera do privado” (SEVERINO, 2005, p. 33-34).

Dessa forma, em Natal e Riachuelo, as ações ficaram sob a responsabilidade do GEEMPA, uma organização não-governamental sem fins lucrativos. A Informante 2 de Riachuelo explica: “[...] discutimos as três propostas ofertadas pelo MEC e nós, enquanto assessores, optamos pela do GEEMPA, porque ela se identifica [...] com as concepções que nós temos, na rede municipal, de aprendizagem e de avaliação”. Por promover um processo avaliativo de cunho formativo e também por já haver trabalhado em ocasiões anteriores em Natal, o programa de correção de fluxo dessa organização foi desenvolvido na rede.

Já o município de São José do Campestre optou pela formação do Instituto Alfa e Beto, segundo a Informante 1. Apesar de não haver informações sobre a implantação do programa na rede de ensino, cabe destacar que essa empresa difunde um padrão de qualidade de base mercantil. Conforme informações de seu site, “[...] crianças e jovens educados produzem mais e melhor, são conscientes de seus direitos e deveres e estão aptos a contribuir ativamente para a construção de uma economia sustentável e justa” (INSTITUTO ALFA E BETO, 2017). Contrapondo-se à intenção de formar sujeitos capazes de questionar relações sociais desiguais, busca-se a construção de conhecimentos e valores que perpetuem essas relações.

A escolha da assessoria pedagógica prestada pelas organizações não-governamentais, portanto, se deu conforme as propostas pedagógicas das redes de ensino, visto que reforçam valores, concepções e práticas. Buscam-se ações que amenizam o problema da distorção idade-série, mas não se altera a estrutura escolar que continua reproduzindo relações de exclusão em seu interior. Embora o Ideb colabore para que se atente para o problema histórico da reprovação e da evasão dos estudantes da classe trabalhadora, por outro lado, reforça outras relações de exclusão baseadas na seleção dos mais aptos e na meritocracia.

### **Considerações finais**

Ao longo deste artigo, refletiu-se acerca das políticas implementadas no governo Lula, buscando compreender como o planejamento e a avaliação foram articulados no intuito de garantir a qualidade educacional. Constatou-se que, no âmbito de um conjunto de planos e marcos normativos desse período, a qualidade esteve, muitas vezes, comprometida com princípios meritocráticos, a partir dos quais planejamento e avaliação foram regulados por concepções gerencialistas, que incorporam fundamentos de diferentes forças conservadoras. Por outro lado, identificam-se indicadores e ações que sinalizam para a preocupação com a qualidade socialmente referenciada, com a garantia do direito à educação e de uma vida digna para todos.

As políticas educacionais, de caráter neoliberal, incidem sobre as redes e escolas exigindo delas a produção de uma qualidade restrita a dados e desgarrada das condições concretas de produção de seu trabalho. Entende-se que essas políticas, ao realizarem uma regulação vertical, se alinham aos interesses do mercado, induzindo a competição entre sujeitos, escolas e redes de ensino, numa concepção em que a comparação, o ranqueamento e a meritocracia configuram molas propulsoras para o alcance da qualidade educacional.

Essa vertente ancora-se num mecanismo de indução da melhoria das redes e escolas, via premiação, castigo ou exposição pública dos resultados, desempenhando os sistemas de avaliação importante papel. No Brasil, o ápice desse processo foi a criação do Ideb. Adquirindo, cada vez mais visibilidade, esse indicador tem se tornando um modelador dos resultados desejáveis da educação brasileira, conforme anseios de forças conservadoras. Nessas condições, o Ideb torna-se elemento definidor de políticas, indutor do comportamento das redes, em nome de uma melhoria da proficiência das crianças e adolescentes, principalmente, em Matemática e Linguagem.

Romper com essa lógica e garantir às novas gerações uma escola pública com um ensino de qualidade, exigem compromisso com políticas educacionais que dialoguem com aqueles que são os mais prejudicados e/ou beneficiados por esse ensino. É necessário, ainda, que escolas, profissionais da educação e poder público se comprometam com uma geração que necessita ser atendida naquilo que é responsabilidade da educação. Para tanto, é preciso que, de maneira intransigente, se defenda o direito dos estudantes a uma aprendizagem e a uma formação que transcenda a demonstração de um índice, como definidor de um padrão de qualidade.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Brasília, n. 100, p.1-50, 1997. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out./dez. 2013.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008, p. 9-23.
- APPLE, Michael. **Educando à direita**: mercados, padrões, Deus e desigualdades. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003. (Biblioteca Freiriana; v. 5)
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro, 2005.
- BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donald Bello de; MARTINS, Angela Maria (Orgs.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014, p. 29-54.
- BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Senado Federal. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2001.
- BRASIL. **Decreto presidencial 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. 2007c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2016.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas, 2007b.

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

CAMINI, Lúcia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **RBPAAE**, v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 2009. 294f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. Qualidade da educação: conceitos e definições. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. Brasília, v. 2, n. 24, p.5-23, 2007. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/521>. Acesso em: 18 fev. 2015.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosimary Soares. Educação e desenvolvimento: planejamento de ações governamentais e novos modos de regulação social? In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (Orgs.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014, p. 73-98.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão de; SILVA, Marcelo Soares Pereira da. O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro. **RBPAAE**, v. 32, n. 1, p. 69 – 88, jan./abr. 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação como capital humano: uma teoria mantenedora do senso comum. In: \_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutiva**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 45-81.

INEP, **Matrizes de referência**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/matrizes-de-referencia>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

INSTITUTO ALFA E BETO, **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.alfaebeto.org.br/sobre/#quem-somos>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração Escolar**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p.197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/website/publicacoes/revista-da-anpae>>. Acesso em: 7 mai. 2018.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13 set. 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina; SILVA, Tânia Mara T. da (Orgs.). **O público e o privado na educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; Unisal, 2005.

SILVA, Maria Abadia. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p.216-226, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais do Ideb. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n.124, p. 903-923, jul./set. 2013.

SOUSA, Sandra Zákia Lian. Avaliação e gestão da educação básica: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Políticas e Gestão da Educação no Brasil**: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009, p. 31-45.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas**. Natal: EDUFRRN, 2014.

VILAS BOAS, Benigna Maria de Freitas. **Virando a escola do avesso por meio da avaliação**. Campinas, SP: Papyrus, 2008.

Enviado em: 07/julho/2018

Aprovado em: 18/agosto/2018