

MARIA JULIANA DE ALMEIDA E SILVA

REGULAÇÃO EDUCATIVA: o uso dos resultados de proficiência das avaliações do PROEB por diretores escolares em Minas Gerais

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais na Linha de Pesquisa “Políticas Públicas e Educação: formulação, implementação e avaliação”, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação

Orientação: Prof^a. Dr^a Dalila Andrade Oliveira

Belo Horizonte, MG
Faculdade de Educação - UFMG
2011

S586r
T

Silva, Maria Juliana de Almeida e, 1971 -
Regulação Educativa : o uso dos resultados de proficiência
das avaliações do PROEB por diretores escolares em Minas
Gerais / Maria Juliana de Almeida e Silva. - UFMG/FaE, 2010.
242 f., enc, il.

Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Educação.
Orientadora : Dalila Andrade Oliveira.
Bibliografia : f. 187-200.
Anexos : f. 201.

1. Educação -- Teses. 2. Avaliação educacional -- Teses. 3.
Redimento escolar -- Avaliação -- Teses.
I. Título. II. Oliveira, Dalila Andrade. III. Universidade
Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação

CDD- 371.26

Banca Examinadora

Professora Dra. Dalila Andrade Oliveira (Orientadora)- UFMG

Professora Dra. Sandra Maria Zákia Lian de Sousa- USP

Professora Dra. Marília Fonseca- UNB

Professor Dr. Nigel Brooke- UFMG

Professora Dra. Marisa Ribeiro Teixeira Duarte- UFMG

Suplente Externo: Professor Dr. Jefferson Mainardes- UEPG

Suplente Interno: Professora Dra Maria Rosemary Soares dos Santos

Belo Horizonte, 25 de fevereiro de 2011

AGRADEÇO...

Primeiramente a Deus por possibilitar-me mais esta conquista,
Aos meus pais que sempre acreditaram e investiram em mim,
À minha linda família, esposo e filhos pelo apoio incondicional,
À minha orientadora, Profa Dalila Andrade, pela competência e compreensão,
À co-orientadora na França, Profa Lise Demailly, pelas ricas contribuições,
A todos os professores do Programa de Pós-Graduação da FaE,
À Secretaria do Programa, pela gentileza e prestatividade,
À Banca de Qualificação pelas ricas orientações,
À Secretaria de Estado de Educação pela abertura à pesquisa de campo,
Aos interlocutores que contribuíram com a pesquisa,
À CAPES pelo investimento que possibilitou o aprofundamento teórico no exterior,
Aos amigos que acompanharam e me apoiaram durante esta trajetória,
A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho...

Aos meus amores:

Noabe

Noabe Júnio,

Gabriel e

Israel

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	018
CAPÍTULO I- A AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA NOVA REGULAÇÃO EDUCATIVA	024
1.1.As reformas no contexto da regulação.....	025
1.2.As reformas na educação	035
1.3.Regulação das políticas educativas	038
1.4.Conceituação e abrangência do termo ‘regulação’	040
1.5.Contextos distintos de atuação regulativa.....	041
1.5.1. Contextos regulativos.....	042
1.6. Modelos regulativos: efeito contaminação, hibridismo e mosaico.....	043
1.6.1. Níveis regulativos: transnacional, nacional, micro-regulação local.....	043
1.7. Dimensões regulativas: burocrática, da profissão e do quase-mercado.....	047
1.8. Regulação e avaliação.....	051
1.9. Qualidade, equidade e justiça social.....	060
1.10. Banco Mundial: influência nas políticas educativas.....	069
1.11. Resultados: produtos e rendimento.....	076
1.12. As políticas de responsabilização	079
CAPÍTULO II- AVALIAÇÃO DO RENDIMENTO ESCOLAR NO BRASIL	082
2.1. Histórico da avaliação como instrumento de regulação no Brasil.....	084
2.2. Histórico da avaliação no Brasil.....	087
2.3. Qualidade e avaliação na legislação brasileira.....	094
2.4. As políticas de responsabilização no Brasil.....	102

2.5. A avaliação no Brasil: questões e dilemas.....	106
2.5.1. Utilização dos resultados das avaliações	109
2.5.2. Problemas na compreensão dos dados.....	111
 CAPÍTULO III- A AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE MINAS	
GERAIS.....	119
3.1. Década de 1980 e 1990: contexto político-social.....	119
3.2. Minas aponta o caminho.....	122
3.2.1. Prioridades da reforma.....	123
3.2.2. Programa de avaliação de desempenho da escola.....	124
3.2.3. Autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola.....	128
3.2.4. Fortalecimento da direção da escola.....	130
3.2.5. Aperfeiçoamento e capacitação profissional.....	131
3.2.6. Integração com os municípios	132
3.3. Gerência da Qualidade Total- GQT.....	133
3.3.1. ProQualidade.....	134
3.4. Escola Sagarana.....	135
3.5. Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública- SIMAVE.....	137
3.5.1. SIMAVE: princípios, objetivos, metas e estratégias	138
3.5.2. Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica/PROEB	142
3.5.3. Os resultados do PROEB.....	143
3.5.4. A avaliação do PROEB no contexto da política ‘Choque de Gestão’	146
3.6. A política ‘Choque de Gestão’	147

3.6.1. Acordo de resultados.....	148
3.6.2. Cumprimento das metas.....	150
3.6.3. Prêmio por produtividade.....	150
CAPÍTULO IV- O USO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DE PROFICIÊNCIA DO PROEB POR DIRETORES DE ESCOLAS.....	153
4.1. Percurso investigativo.....	154
4.2. Seleção das escolas.....	156
4.3. Caracterização do lócus da pesquisa.....	163
4.3.1. Caracterização geral das escolas pesquisadas.....	164
4.3.2. Caracterização individual das escolas pesquisadas.....	164
4.4. Caracterização dos diretores.....	168
4.5. Divulgação dos resultados.....	168
4.6. Acessibilidade e compreensão dos dados.....	170
4.7. Orientação da SEE e das SREs.....	171
4.8. Expectativas sobre o diretor.....	172
4.9. Injunções e sanções	174
4.10. Apropriação dos resultados: ações e intervenções	176
4.11. Condições materiais.....	178
4.12. Percepções do diretor.....	180
4.12.1. Como o diretor percebe o seu trabalho.....	180
4.12.2. Como o diretor percebe a avaliação	183
4.12.3. Como o diretor percebe a autonomia.....	186

4.12.4. Como o diretor percebe os incentivos e o prêmio por produtividade.....	189
4.12.5. Como o diretor percebe os constrangimentos.....	191
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	194
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	200
ANEXOS.....	215

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	American College Testing
ANEB	Avaliação Nacional de Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
AVA/MG	Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAED/UFJF	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da UFJF
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBA	Ciclo Básico de Alfabetização
CEB	Câmara de Educação Básica
CBCs	Conteúdos Básicos Curriculares
CEALE	Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita
CEAVE	Centro de Qualidade e Avaliação e Informação Educacional
CEPAL	Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
DAEB	Diretoria de Avaliação da Educação Básica
DAVE	Diretoria de Avaliação do Ensino
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais
EDURAL	Projeto Nordeste de Educação Básica
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FAE	Faculdade de Educação
FCC	Fundação Carlos Chagas
FCPP	Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura
FUNBEC	Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEPAR	Fundo de Desenvolvimento do Paraná
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GAME/UFMG	Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da UFMG
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
GESTRADO	Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente
IAEP	International Assessment of Educational Progress
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Instituição Coordenadora
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESP	Índice de Desenvolvimento de Educação de São Paulo
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IEF	Instituto Estadual de Floresta

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
IPEA	Instituto Pesquisa Econômica Aplicada
IR	Instituto Regional
LAME	Laboratório de Medidas Educacionais
LDB-EN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MP	Medida Provisória
NSE	Nível Socioeconômico
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAAE	Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar
PBF	Programa Bolsa Família
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDEE	Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior
PEIC	Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor
PISA	Programa Internacional de Avaliação Comparada
PIP	Programa de Intervenção Pedagógica
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROALFA	Programa de Avaliação da Alfabetização
PROAV	Programa Piloto de Avaliação da Rede Pública de Ensino Fundamental da Micro-Região de Juiz de Fora
PROCAD	Programa Estadual de Capacitação de Diretores
PROCAP	Programa de Capacitação de Professores
PROEB	Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica
PROGESTAO	Programa de Capacitação de Gestores
PROQUALIDADE	Projeto de Qualidade da Educação Básica de Minas Gerais
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
QT	Qualidade Total
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SPAECE	Sistema Permanente da Avaliação da Educação Básica do Ceará
SEE/MG	Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SIED	Sistema Integrado de Informação Educacional
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SPSS	Software Stistical Package for Social Sciences
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1: Sexo dos diretores
- Tabela 2: Estado civil dos diretores
- Tabela 3: Faixa etária dos diretores
- Tabela 4: Número de filhos dos diretores
- Tabela 5: Distância entre a residência e a escola
- Tabela 6: Salário bruto do diretor
- Tabela 7: Escolaridade máxima dos diretores
- Tabela 8: Curso ou área dos diretores
- Tabela 9: Ano de formação
- Tabela 10: Pós-Graduação
- Tabela 11: Especialização, Mestrado ou Doutorado
- Tabela 12: Cursos de capacitação
- Tabela 13: Etapas de atendimento da escola
- Tabela 14: Turnos de funcionamento da escola.
- Tabela 15: Quantidade de turmas
- Tabela 16: Média de alunos por turma.
- Tabela 17: Quantidade de cargos na rede
- Tabela 18: Tempo de atuação na escola
- Tabela 19: Tempo na direção da escola
- Tabela 20: Natureza do trabalho
- Tabela 21: Absorção do tempo
- Tabela 22: Satisfação com as atividades
- Tabela 23: Satisfação com o controle sobre seu trabalho
- Tabela 24: Satisfação com a remuneração
- Tabela 25: Realização do trabalho dentro da carga horária
- Tabela 26: Carga horária real de trabalho
- Tabela 27: Trabalho realizado em casa.
- Tabela 28: Apoio dos órgãos centrais
- Tabela 29: Infraestrutura da escola
- Tabela 30: Recursos humanos
- Tabela 31: Recursos financeiros .
- Tabela 32: Projeto Pedagógico da escola
- Tabela 33: Programa de intervenção pedagógica- PIP
- Tabela 34: Base do PIP
- Tabela 35: Autonomia financeira
- Tabela 36: Autonomia administrativa
- Tabela 37: Definição do calendário escolar
- Tabela 38- Definição da proposta pedagógica
- Tabela 39: Definição das estratégias de intervenção
- Tabela 40- Discussão dos resultados
- Tabela 41: Elaboração do PIP
- Tabela 42: Avaliações ocorridas na escola

Tabela 43 Avaliação do PROEB

Tabela 44: Opinião do diretor sobre a quantidade de avaliação

Tabela 45: Opinião do diretor sobre a avaliação externa

Tabela 46: Prioridade no tratamento dos dados

Tabela 47: Apropriação dos resultados

Tabela 48: Política Acordo de Resultados

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Contrastes entre nível sócio-econômico X índice de proficiência.....	149
Quadro 2- Localização das escolas.....	150
Quadro 3- Etapa de atendimento das escolas.....	150
Quadro 4- Relação de Interlocutores.....	154

RESUMO

Esta tese teve como objetivo analisar o uso que os diretores escolares fazem dos resultados de proficiência em Língua Portuguesa obtidos por meio das avaliações em larga escala implementadas pelo Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica em Minas Gerais (PROEB) a partir do ano 2000. O Ministério da Educação e a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais dispõem de uma base de dados considerável sobre o rendimento escolar dos alunos. Esta pesquisa pretendeu evidenciar a realidade das escolas em Belo Horizonte. Partiu-se da premissa de que estamos frente a uma nova regulação educativa em que a incidência de avaliações nos Sistemas de Ensino concorre para o controle abrangente sobre as ações pedagógicas desenvolvidas nas escolas e, de forma específica, sobre o trabalho do diretor escolar. O sucesso ou o fracasso escolar traduzidos no desempenho e resultados acadêmicos auferidos pelos testes são, em geral, atribuídos aos profissionais da educação, e em última instância, ao diretor da escola. A pesquisa abrangeu do período em que foi instituído o PROEB, ano 2000, até a atualidade (2010). A investigação adotou uma abordagem predominantemente *qualitativa* sem, contudo, prescindir de dados quantitativos. Como instrumentos de coleta de dados foram utilizados *questionários* e *entrevista semiestruturada* por fornecerem um material extremamente valioso para análise do fenômeno pesquisado. A pesquisa de campo ocorreu em oito escolas estaduais localizadas na região metropolitana de Belo Horizonte que contemplaram realidades diferenciadas no que se refere à relação índice de proficiência/nível socioeconômico e nas respectivas Superintendências Regionais de Ensino. A pesquisa mostrou que a apropriação dos resultados, a despeito das dificuldades e limitações em fazê-lo, acontece nas escolas em maior ou em menor grau. As avaliações orientam e referenciam a prática das escolas, mas algumas desenvolvem suas estratégias próprias de intervenção pedagógica, independentemente das avaliações. Os “resultados” das avaliações geram transtornos, pressões e constrangimentos visíveis nos diretores e causam interferências no aspecto administrativo, pedagógico, político e financeiro da escola. Os resultados dos testes têm influenciado nas decisões administrativas, tanto no seio da escola quanto nos órgãos centrais. Por fim, constatamos ainda que é necessário melhorar a socialização dos dados disponibilizados às escolas e tornar mais familiar a linguagem em sua divulgação junto à comunidade escolar.

Palavras chaves: Regulação educativa, avaliação do rendimento escolar, resultados do Sistema de Avaliação em larga escala, Trabalho do diretor escolar.

ABSTRACT

This thesis aimed to examine the use that school principals make of the results of Portuguese Language proficiency obtained through large scale assessments implemented by the Evaluation Program of the Public Basic Education (PROEB) in the state of Minas Gerais, Brazil, from the year 2000. The Ministry of Education and the State Secretary of Education of Minas Gerais make use of a considerable database on the performance of the students enrolled in schools of this state. This research, then, intended to evidence the reality of the schools in Belo Horizonte, capital of Minas Gerais, Brazil. We started from the premise that we are facing a new educative regulation where the incidence of evaluations in the Systems of Education contributes to the extensive control over the teaching activities developed in schools and, specifically, about the work of the school principal. The success or failure reflected in school performance and academic results derived by the tests are generally attributed to the professionals of the education, and in last instance, to the principle of the school. In this sense, our intention was to see to what extent and amplitude changes conditioned by the new mode of regulation in this case, evaluations, and especially their results, have modified the work of the school principal. The search covered the period in which PROEB was instituted, year 2000, until today (2010). The investigation adopted a predominantly qualitative approach without, however, dispensing quantitative data. As tools for collecting data we used questionnaires and semi-structured interviews by providing an extremely valuable material for analysis of the researched phenomenon. The fieldwork took place in eight public schools located in the metropolitan area of Belo Horizonte, state of Minas Gerais, Brazil, which contemplated the different realities in relation to the ratio index proficiency / socioeconomic status and its Regional Superintendents of Education (SRE). Research has shown that the appropriation of the results, despite the difficulties and limitations in doing so, happens in school to a greater or lesser extent. The assessments guide and make reference to the practice of schools, but some of them develop their own strategies of educational intervention regardless evaluations. The "results "of assessments cause problems, pressures and constraints on principals and promote visible interference in the administrative, educational, political and financial aspects in the school. The tests' results have influenced on the management decisions, both within the school and in the central organs. Finally, the research showed that even with the changes made constantly in the evaluation process, it is still necessary to improve the socialization of the data available to

schools and become more familiar the language in which the results and comments are disseminated to the school community.

Keywords: Educational Regulation, Evaluation/ Institutional Assessment, Results of System for Large Scale Evaluation (PROEB), School Principal's Role.

INTRODUÇÃO

O tema da tese é a apropriação dos resultados das avaliações do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) por diretores de escolas estaduais em Belo Horizonte. O PROEB integra o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE).

O SIMAVE foi instituído em fevereiro de 2000 pela Secretaria de Estado de Educação, tendo como principal atribuição a implementação do PROEB. O processo de constituição e implementação do SIMAVE está ligado ao projeto piloto denominado “Programa Piloto de Avaliação da Rede Pública de Ensino Fundamental da Micro-Região de Juiz de Fora – PROAV- que lhe serviu de base. Foi implantado em 1999, pela Universidade Federal de Juiz de Fora tendo o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O projeto propunha a implantação de um programa destinado a avaliar a rede pública de ensino da Micro-região de Juiz de Fora- MG. A intenção era criar condições propícias ao desenvolvimento e produção de conhecimento na área de avaliação educacional em larga escala e a constituição de um Centro de Avaliação Educacional (CAED). O CAED é, portanto, um órgão da Universidade Federal de Juiz de Fora, resultante da expansão das atividades do Laboratório de Avaliação e Medidas Educacionais (LAME) que foi criado em 1997. Reúne pesquisadores da área de avaliação e políticas públicas educacionais pertencentes a diversas instituições que atuam nesta área. O CAED mantém a parceria com a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e presta assessoria na elaboração e desenvolvimento de dois programas de avaliação do rendimento escolar dos alunos da rede pública de educação, sendo responsável pelo PROEB e pelo PROALFA.

O SIMAVE é constituído por diferentes programas de avaliação em larga escala que visam a produção de dados e informações sobre a realidade educacional de Minas Gerais. Além do PROEB, os programas constitutivos do SIMAVE são:

- Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE)- foi iniciado no ano de 2005. Compõe-se de duas avaliações anuais destinadas aos alunos do 1º ano do Ensino Médio. Trata-se de um sistema informatizado, acessível on-line por meio do qual são geradas provas de todas as disciplinas e emitidos relatórios de desempenho por turma. A Secretaria conta com a parceria do “Instituto Avaliar” para o desenvolvimento deste programa. Cabe ressaltar que se trata de uma avaliação interna da escola.

- Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA)- foi criado no ano de 2005¹ objetivando avaliar as habilidades de leitura e escrita dos alunos da rede pública no início do processo de alfabetização. É realizado em parceria com o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e com o CAED.

O enfoque da pesquisa direciona-se a um dos aspectos que mais tem emergido nos debates em torno da avaliação do rendimento escolar, exatamente por ser o ponto nevrálgico da questão: o uso desses resultados nas escolas pesquisadas.

A opção por este tema está intimamente ligada à pesquisa que desenvolvi no Mestrado sobre os impactos do PROEB nas escolas de ensino fundamental de Uberlândia. Tal pesquisa foi concluída em fevereiro de 2005 no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais. O uso dos resultados dessas avaliações foi uma das questões emergentes na pesquisa e que à época despertaram já em mim o desejo de investigar posteriormente.

No ano de 2006 ao ingressar no Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente/ UFMG (GESTRADO) e em 2007 no programa de doutorado em educação, percebi a convergência do objeto sobre o qual vinha me debruçando com o tema “Regulação Educacional e Trabalho Docente”. Tive acesso a uma nova abordagem que para mim era até então praticamente desconhecida. A partir da apropriação do referencial teórico sobre a “regulação das políticas educativas”, vislumbrei a possibilidade de tentar apreender a avaliação e suas implicações sob este novo olhar.

À medida que aprofundava os estudos, pude constatar que os problemas pertinentes ao campo da avaliação encontravam explicações coerentes na vertente teórica da regulação. Os estudos de Oliveira (2007) apontam para a regularidade e ampliação dos exames nacionais como um dos elementos característicos dos novos modos de regulação das políticas públicas.

Logo, nesta investigação, focalizamos a problemática da avaliação procurando entender suas lógicas à luz do referencial teórico pelo qual optamos. Dentre os pontos de discussão, os diferentes autores (BARRETO & PINTO 2000, 2001; DIAS SOBRINHO 2002, 2008;

¹ A partir de 2004 o Ensino Fundamental em Minas Gerais foi ampliado para nove anos . O aluno entra na escola com a idade de seis anos. Os três primeiros anos constituem-se o ciclo de alfabetização. Esta medida visa aumentar as oportunidades de aprendizagem no que se refere à alfabetização. O PROALFA é criado para acompanhar este processo.

SOUSA 1997, 2003, 2008, 2009) que estudam as questões das avaliações de rendimento concordam que o Brasil já constituiu um banco de dados e informações bem consolidado sobre seu sistema de ensino. No entanto, pesquisas realizadas demonstram que o uso dos resultados tem ficado aquém do que se poderia esperar, ou seja, os dados têm sido subutilizados (SOUSA E OLIVEIRA, 2003). Na verdade, não são os resultados que, de fato, nos incomodam, mas o que eles nos dizem sobre a realidade das nossas escolas. O problema reside exatamente no enfoque dado aos números, estes precisam ser analisados, interpretados, detalhados e contextualizados a partir do cotidiano de cada escola. A literatura da área tem mostrado que uma das explicações para a baixa utilização dos resultados pode ser exatamente a dificuldade em compreender os dados apresentados, os gráficos e as tabelas. Os responsáveis pela elaboração dos materiais de divulgação dos resultados têm se empenhado em fazer alterações para permitir maior acesso às informações disponibilizadas. Portanto, fazer com que estes resultados promovam mudanças concretas na escola é o grande desafio posto nas diferentes instâncias.

Pautados nesta preocupação, abordamos as ações advindas de diferentes instâncias para induzir as escolas a se apropriarem dos resultados e a efetivarem mudanças concretas em sua realidade na tentativa de melhorar os índices de proficiência.

Para tanto, analisamos a inserção recente de um elemento na história da avaliação do rendimento escolar no Brasil que alterou a relação dos trabalhadores docentes com os resultados e a configuração da avaliação enquanto mecanismo de regulação. Ocorreu uma exacerbação do potencial regulatório das avaliações a partir da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Ao mesmo tempo em que este índice se configura como um parâmetro regulatório da educação confere poder ao censo escolar e à avaliação de rendimento ao se valer de seus resultados para ser calculado. Tal índice resulta da junção dos dados de fluxo (aprovação, retenção e evasão) aos resultados da Prova Brasil. Logo, a escola se vê obrigada a atentar para ambos “indicadores” do IDEB, pois se um deles não obtém resultados favoráveis, ‘puxa’ o outro índice para baixo. Não apenas no aspecto estatístico, mas na prática também, pois se a escola obtém êxito nos exames nacionais, mas não consegue conter as taxas de reprovação e evasão, estas são evidências de que algo está errado. É preciso acompanhar os desdobramentos que ocorrerão a partir da utilização deste índice para monitorar e prever as implicações futuras para o campo da avaliação.

Analisamos, nesta pesquisa, como a avaliação foi se constituindo em um instrumento de gestão ao incumbir os diretores/gestores das escolas de assumir prerrogativas que antes não lhe eram inerentes e de ampliar seus espaços de ação. Como indutora de decisões no âmbito das políticas públicas, analisamos as políticas de incentivo da atual política de governo do Estado de Minas Gerais, intitulada “Estado para Resultados.” Ela prevê o prêmio por produtividade articulado aos resultados dos testes avaliativos.

Partimos da hipótese de que o uso dos resultados continua sendo um dos grandes entraves para que toda a mobilização em torno das medidas de avaliação do rendimento do aluno encontre razão e justificativa para, de fato, fazerem parte da política adotada pelo Estado de Minas Gerais. Se os resultados não servirem para indicar à escola sua(s) deficiência(s), onde ela(s) se concentra(m), se a interpretação destes resultados não conduzir à resolução dos problemas, todo o debate e iniciativas em torno da temática não passarão de retórica.

A partir dos depoimentos dos diretores escolares sobre o uso dos resultados das avaliações, analisamos como estes se posicionam ante a nova configuração das políticas educativas e verificamos sua percepção sobre a avaliação como mecanismos regulatórios de sua prática.

Portanto, a intenção perseguida ao longo desta trajetória foi a de analisar o uso dos resultados das avaliações de proficiência do Programa de Avaliação da Educação Básica por diretores escolares da rede pública de ensino em Minas Gerais no contexto da nova regulação educativa. Para chegar a este propósito estruturamos o trabalho da seguinte forma: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo.

A pesquisa bibliográfica constituiu-se de levantamento de estudos teóricos sobre temas macros para a compreensão contextualizada do objeto em questão. Para tanto, partimos da discussão sobre os processos de reestruturação capitalista, sobre a reforma do Estado, a reforma educativa, buscando compreender a avaliação à luz do conceito dos novos modos de regulação das políticas educativas. Para este debate foram identificados, dentre outros, os seguintes autores: Aglietta (1979), Tiramonti (2001), Bruno (1997), Oliveira (1999, 2000, 2005, 2006, 2007), Sousa (2008), Bresser Pereira & Spink (1998), Bruno (1997), Oliveira & Duarte (1997), Fonseca (1997, 2010), Barroso (2005, 2006), Birgin (1996, 2000), Demailly (2001), Dupriez & Maroy (2000), Delvaux (2001), Feldfeber (2006), Afonso (1998, 2003), Lessard (2006, 2008 no prelo), Popkewitz (1994), Freitas (2004, 2007).

Discutimos ainda a avaliação do rendimento escolar no Brasil e no Estado de Minas Gerais, na intenção de fazer uma retrospectiva histórica para compreendermos sua configuração e constituição em instrumento de regulação, bem como identificarmos outras questões levantadas pela literatura. Dentre os autores identificados estão: Barreto & Pinto (2000, 2001), Brooke (2005, 2006, 2008), Dias Sobrinho (2002,2008), Franco (1995), Janela Afonso (1998,2000), Sousa (1997, 2003, 2008, 2009).

A pesquisa documental propôs a identificação e análise de documentos que mostram a inserção e constituição da avaliação como mecanismo de regulação das políticas públicas no Brasil e em Minas Gerais. Foram analisados os seguintes documentos: LDB/EN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003, Conferência Nacional de Educação para Todos (Acordo Nacional) e as propostas específicas para avaliação. Examinamos os seguintes documentos do SIMAVE: Projeto do SIMAVE, Boletins de Avaliação, Boletins Pedagógicos, Jornal Informativo do SIMAVE, Avaliação Continuada: apropriação e utilização dos resultados, Roteiro básico para a discussão e apropriação dos resultados.

A pesquisa de campo foi efetuada mediante os seguintes procedimentos:

- Seleção de oito escolas mediante os critérios de associação entre os índices sócioeconômicos x índices de proficiência;
- Aplicação de questionários aos diretores das escolas;
- Entrevistas semi-estruturadas aos diretores e vices (quando possível).

Analisamos os mecanismos de divulgação dos resultados de proficiência em Língua Portuguesa dos testes aplicados pelo PROEB; b) identificamos nos documentos do PROEB as expectativas que o Programa tem em relação às ações dos diretores ante os resultados de proficiência; c) verificamos como os resultados de proficiência chegam à escola e como são recebidos pelos diretores; d) verificamos se há medidas e ações propostas pelos diretores escolares face aos resultados e à existência dos meios disponíveis para a realização das mesmas; e) investigamos se as ações desenvolvidas nas escolas estudadas provocaram a intensificação do trabalho do diretor; f) analisamos se o processo que envolve os resultados dos testes de proficiência do PROEB se insere na lógica da “demanda por resultados”.

A análise e descrição interpretativa dos dados foram realizadas buscando-se estabelecer as relações e conexões entre a teoria e os elementos apreendidos empiricamente:

- tabulação de dados levantados;
- sistematização dos dados - elaboração de análise;
- elaboração da síntese da investigação através do relatório final da pesquisa.

O detalhamento dos procedimentos metodológicos está registrado no capítulo 4 destinado à empiria.

A tese está organizada em quatro capítulos precedidos pela introdução e sucedidos pelas considerações finais. No primeiro capítulo intitulado “A avaliação no contexto da nova regulação educativa” abordamos a emergência da avaliação como instrumento de regulação das políticas educativas no contexto de reestruturação capitalista e das reformas. No capítulo dois, na seção intitulada “A avaliação do rendimento escolar no Brasil”, recuperamos o histórico da avaliação do rendimento escolar no país e demonstramos como as iniciativas em avaliação contribuíram para a configuração da avaliação atual. No capítulo três, intitulado “A avaliação nas políticas educativas em Minas Gerais”, recuperamos também as iniciativas de avaliação em Minas que culminaram com a criação do PROEB, bem como sua configuração atual como elemento central de regulação das políticas educativas no Estado. Por fim, no capítulo quatro, “O uso dos resultados pelos diretores”, analisamos os dados da pesquisa de campo. Neste capítulo intentamos verificar como os resultados dos testes têm sido apropriados pelos diretores escolares e apresentamos ainda a percepção dos diretores sobre a incidência e configuração das avaliações nas escolas nas quais atuam.

CAPÍTULO I

A AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA NOVA REGULAÇÃO EDUCATIVA

O termo “Regulação educativa” emergiu das discussões teóricas sobre a reconfiguração do Estado a partir das reformas nele empreendidas na década de 1990 quando as políticas públicas começaram a se revestir de novas lógicas e assumir outros modos de interação e articulação com os diferentes atores envolvidos.

As reformas no âmbito educacional estão inseridas neste contexto maior e mais amplo de reformas políticas, econômicas e sociais deste período. A deflagração de reformas nos Sistemas de Ensino, traduzidas nas medidas de descentralização, na concessão de maior autonomia às escolas, na focalização dos investimentos e na avaliação, teve como justificativa a má administração e a ingerência de seus recursos por parte do Estado. Tais reformas estabeleceram uma nova relação entre o Estado e a educação. Dentre os mecanismos que surgiram neste cenário, a avaliação tem se configurado como um dos instrumentos de regulação das políticas educativas juntamente com o novo desenho da gestão e das políticas de financiamento.

Na percepção de Oliveira (2006), há uma tendência de retirar cada vez mais do Estado o seu papel executor e transferi-lo para a sociedade. Em estudos anteriores, essa autora já sinalizava para os movimentos de reforma em curso na América Latina e no Brasil, que apontavam para a emergência e constituição de um novo modo de regulação das políticas educacionais amparado no tripé “gestão, financiamento e avaliação”. Neste sentido, o documento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) denominado “Investir melhor para investir mais” (CEPAL, 2004), ao abordar as características das reformas nos diferentes países da América Latina, confirma a tendência do enfoque no financiamento do sistema escolar, na descentralização da gestão e na avaliação de resultados. Outras alterações perceptíveis referem-se aos conteúdos e processos de ensino e aprendizagem, aos mecanismos de captação de recursos, à articulação entre o Estado e a iniciativa privada, ao planejamento educativo, ao monitoramento da qualidade da oferta educativa mediante a revisão de práticas pedagógicas e da adequação curricular às condições socioculturais dos alunos.

Diversos autores como Afonso (1998), Barroso (2005, 2006), Demailly (2001), Birgin (1996, 2000) Tiramonti (2001), Bruno (1997), Oliveira (2005, 2006, 2007), Sousa (2008) e outros

têm discutido a articulação da reformas educativas e a reestruturação do Estado, resultando em um novo modo de regulação das políticas públicas educacionais.

Logo, o esforço deste capítulo é no sentido de compreender como se articulam as categorias de análise “reforma educativa”, “regulação” e “avaliação”. Para tanto é necessário analisar as reformas empreendidas nos sistemas de ensino à luz deste novo modo de regulação condicionado por alterações e transformações epistemológicas, sociais, econômicas e culturais. Aprender o sentido do termo regulação aplicado à educação, as intrincadas relações, perspectivas e contradições presentes nesse sistema podem nos fornecer instrumentos importantes para a análise e compreensão das políticas educativas atuais. Em síntese, intentamos compreender as alterações nas políticas públicas, na nova conformação da gestão educacional e como a avaliação de Sistemas de Ensino atua como mecanismo de regulação das políticas educativas, do sistema educativo, da escola e, em especial, do trabalho do diretor escolar.

Inicialmente discutiremos a reforma educacional que se processou na América Latina e no Brasil, em especial, a partir da década de 1990, contextualizada no âmbito de uma tendência mundial. Enfatizaremos as mudanças no campo da educação articuladas à discussão teórica sobre “regulação”, a sua origem e as diferentes manifestações na esfera educativa, demonstrando como a incidência da avaliação dos sistemas de ensino se constituiu em um instrumento regulador. Não há como separar “reforma do Estado”, “avaliação” e “modos de regulação das políticas públicas”. Os conceitos estão articulados e imbricados, porém, apenas como recurso didático, discutiremos a reforma em primeiro plano, e apresentaremos alguns conceitos sobre regulação no âmbito educativo, na intenção de retomá-los e situá-los nos momentos pertinentes.

1.1. As reformas no contexto da regulação

As reformas que se processaram no aparelho do Estado ao longo da década de 1980 e 1990 estão situadas na evolução dos modos de intervenção e regulação das políticas públicas no contexto de reestruturação do capitalismo. O processo de rearranjo estrutural gerou a promoção, discussão e aplicação de medidas políticas e administrativas como reflexos dos novos modos de regulação dos poderes públicos em diversos âmbitos.

Aglietta (1979) nos ajuda a compreender o processo do rearranjo estrutural do capitalismo e a

consequente mudança nos modos de regulação por meio da análise histórica das leis de regulação do modo de produção capitalista na realidade da economia dos Estados Unidos. A partir da crítica sobre análises totalizadoras e totalitárias de teorias econômicas, que tentavam explicar a dinâmica temporal dos fatos econômicos, o conteúdo social das relações econômicas e as tensões e forças presentes na economia, o referido autor desvincula-se, em suas análises, dos conceitos de equilíbrio geral. A opção pela não adesão às teorias tradicionais justifica-se pelo fato destas considerarem o conceito de “regulação” como não mais que o conjunto das propriedades do equilíbrio geral. Para o autor, se existe um campo no qual a concepção de equilíbrio tem fracassado, este é o da evolução econômica a longo prazo. Desta forma, o autor dedica-se a estudar as transformações ocorridas na economia dos Estados Unidos para contestar a noção de equilíbrio e demonstrar a importância dos “desequilíbrios” na gestão de novas ações, injunções e articulações para superação das crises. O processo de regulação é um processo dinâmico, não unilateral. A historicidade constitui-se em outro elemento introduzido pelo autor e é de suma importância. Na dinâmica dos movimentos há que se considerar a “temporalidade”, pois ao estudar os movimentos, estudam-se as mudanças de estado. Portanto, Aglietta (op. cit., p.7) se propõe a desenvolver uma teoria da regulação do capitalismo que explicita as condições, os ritmos e as modalidades das transformações sociais.

Para tanto, sua análise parte inicialmente do conhecimento do modo de produção do sistema capitalista nos Estados Unidos, pois para ele:

Estudiar un modo de producción es poner al descubierto cuáles son las relaciones determinantes que se reproducen en y por las transformaciones sociales, así como las formas bajo las que lo hacen, y las causas por las que esa reproducción se ve acompañada de rupturas em diferentes puntos del sistema social. Hablar de la regulación de un modo de producción es intentar expresar mediante leyes generales cómo se reproduce la estructura determinante de una sociedad. (AGLIETTA, 1979, p. 04)²

² Tradução livre: Estudar um modo de produção é pôr em descoberto quais são as relações determinantes que se produzem nele por meio das transformações sociais, assim como as formas sob as quais o fazem, e as causas pelas quais esta reprodução se vê acompanhada de rupturas em diferentes pontos do sistema social. Falar de regulação de um modo de produção é intentar expressar mediante leis gerais como se reproduz a estrutura determinante de uma sociedade.

Em outras palavras, esse autor está demonstrando como se processa a regulação social de uma sociedade, tomando como fundamento de análise o conhecimento dos processos de produção desta sociedade. A generalização do autor se sustenta pelo princípio de que em uma sociedade capitalista, as relações, as transformações, suas causas, as rupturas ocorrentes produzem leis gerais que retratam a estrutura de tal sociedade, influenciando as ações e decisões em diferentes âmbitos

Portanto, à semelhança do que ocorre no campo econômico, no âmbito social, as tensões e as forças antagônicas, as injunções, os desequilíbrios e contradições permeiam as relações e são impelidas a se ajustarem para permitir a continuidade histórica da existência e convivência entre as diferentes e divergentes relações.

A análise de Bruno (1996) contribui para elucidar ainda mais as transformações ocorridas. A autora demonstra que a reestruturação produtiva da década de 1980 vinha sendo gestada já em décadas anteriores e foi acelerada pelas lutas ocorridas entre fins dos anos sessenta até fins da década de setenta. Ela chama atenção para o paradoxo existente em relação ao Estado, anteriormente ‘instrumento da burguesia em seu processo de afirmação histórica’, que cria e garante as condições materiais e institucionais para a existência e expansão do capitalismo, bem como se apresenta como um instrumento de repressão inigualável na sua história.

A partir da década de 1970, os ataques se voltam para este Estado acusado de ineficiência em suas ações, sendo propostas limitações às suas atividades intervencionistas na economia, privatização de suas empresas e rentabilização de suas instituições. Nas críticas e nas proposições para soerguer o capitalismo prevalece o mesmo objetivo de garantir as condições de sua existência e expansão, agora para afirmação de outra “burguesia”, e para tanto, o Estado permanece como elemento fundamental às suas consecuições.

A partir da referida década, o sistema capitalista entra em uma profunda e longa recessão, articulando, pela primeira vez em sua história, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação (ANDERSON, 1995). Como consequência, no início da década de 1980, a maioria dos países periféricos também foi atingida pela crise econômica, financeira e produtiva que abalou os países centrais. Esta crise ficou conhecida como “crise da dívida externa”.

Portanto, o modelo de regulação baseado no padrão de acumulação Fordista, prevalecente até então, e que era caracterizado pela produção padronizada em série, mercado consumidor de

massa, rigidez da organização dos processos de trabalho e estrutura hierárquica das organizações, torna-se obsoleto. O novo modelo baseia-se na acumulação flexível, na qual a palavra de ordem é flexibilização: do mercado de trabalho (terceirização), da legislação e desregulamentação das relações de trabalho (contratos de trabalho), da jornada de trabalho, da produção e do consumo.

O Estado enquanto instituição fundamental para o desenvolvimento do capitalismo tinha como principal responsabilidade a garantia de políticas sociais de bem-estar nos países centrais

Reconhecido por seu caráter regulador, altamente interventor, cabia a ele a promoção do equilíbrio social por meio da produção de um mercado consumidor de massa que pudesse alimentar o capitalismo. A partir da crise da dívida externa, críticas contundentes são direcionadas ao Estado de bem-estar social. Novas articulações e mediações são pensadas no sentido de atender à situação emergente, configurando-se em novo período do capitalismo, das relações de produção e atuação estatal. Logo, a crise econômica, aliada à forte recessão mundial, culminou com a necessidade urgente de intervenção no aparato do Estado em diversos países do mundo, em diferentes períodos.

Na América Latina as reformas foram resultado de demandas e transformações processuais que tiveram sua culminância na década de 1980 com a eclosão da crise de endividamento internacional dos países em desenvolvimento e a conseqüente dependência destes aos países centrais. Buscou-se um ajuste estrutural e fiscal com as reformas orientadas para o mercado (BRESSER PEREIRA & SPINK 1998). Na década de 1990, a ênfase concentrou-se na reforma administrativa do Estado. Assistimos no Brasil à consecução de medidas desta natureza, seguindo a tendência manifestada em outros países, por meio do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” que teve como proposta a transformação da administração pública burocrática brasileira em administração gerencial.

As reformas que incidiram na maioria dos países ocidentais imprimiram novas formas de gestão econômica e controle social percebidos por meio da reorganização dos mercados, do surgimento de novas institucionalidades, como a Comunidade Européia e o Mercosul dentre outros. As mudanças fizeram emergir novas formas pluricentradas de formulação e decisão políticas, denotando a reorganização e a nova acomodação de poder. (BRUNO, 1996)

Nesse contexto, Oliveira (2000) discute as mudanças na conjuntura internacional, demonstrando o consenso existente em relação aos fenômenos determinantes desta transformação traduzidos na globalização econômica, política e cultural. Ressalta que as permanências e evoluções do processo em curso não devem ser compreendidas como ruptura ou superação do sistema vigente, mas como um rearranjo estrutural, um novo modo de regulação resultante do próprio desenvolvimento capitalista que busca sua sustentação e garantia em âmbito mundial. O modo de produção capitalista, enquanto tal, não é questionado e permanece, ainda que sob novos parâmetros.

No âmbito político os estados nacionais se vêem obrigados a assumir novas posturas ante os procedimentos da economia mundial, já que o modelo de política social vigente até então os impossibilitava de sustentar as demandas geradas pela competitividade, pelas desigualdades sociais, pela concentração de renda e ampliação da pobreza (BRUNO, 1997). Mas o papel do Estado como instituição que respalda os ideários do capitalismo permanece inalterado. Portanto, o processo de reconfiguração do Estado, e, por isso, considerado como novo procedimento regulatório, é caracterizado pelo seu afastamento da economia, pela privatização das empresas produtivas estatais, pela abertura de mercados e reforma dos sistemas de previdência social, saúde, educação, infraestrutura e outros. Embora alguns afirmem que o Estado perdeu seu poder de intervenção, na verdade, há uma mudança de estratégia.

Diferentes teóricos (Afonso 1998, 2003; Barroso, 2005; Lessard (2008, no prelo), Bresser Pereira & Spink (1998), Bruno (1997), Oliveira (1999, 2000) discutem esta crise de legitimação e redefinição do papel do Estado e a emergência de um novo modo de regulação que ora é tratada como o “declínio do Estado Providência”, ora como “Estado Mínimo”, “Estado Gestor”, “Estado Articulador” ou “Estado Avaliador”.

Com base nessa discussão, percebemos pontos convergentes nas análises empreendidas pelos diferentes autores a partir de distintos elementos que se interagem, proporcionando uma visão mais ampla sobre a nova configuração do Estado em cada país e seu novo modo de regulação. É interessante notarmos os aspectos congruentes nas diferentes realidades e percebermos sua manifestação no Brasil. É importante ressaltarmos tais mudanças em razão de suas implicações no modo de regulação das políticas educativas, principalmente no que diz respeito à conformação da avaliação do rendimento escolar.

É consensual ainda entre os autores a percepção da transferência ou compartilhamento de responsabilidades e funções pertinentes ao Estado com outros novos atores sociais não estatais. Neste contexto realizam-se parcerias com a sociedade civil, articulações com o terceiro setor e com uma pluralidade de novos atores coletivos. Desta forma, ocorre um afastamento voluntário do Estado no qual se processa uma responsabilidade menos direta e um controle indireto por meio de mecanismos estratégicos.

Janela Afonso (1998, 2003), à semelhança de Bruno (1996) e de Oliveira (2005), afirma que as teorias explicativas sobre a redefinição do papel do Estado e sua realocação devem considerar as novas e múltiplas condicionantes emergentes da reestruturação do capitalismo em nível global, discutidos anteriormente. O autor ratifica que o Estado transfere responsabilidades e funções para os novos atores sociais e induz novas representações e concepções em torno do bem comum e do espaço público. Segundo ele, a crise não tem sido mais acentuada porque a assunção do novo papel do Estado como articulador, permite-lhe compartilhar com uma pluralidade de novos atores coletivos não estatais, uma importante parcela de responsabilidade na consecução dos objetivos públicos. Portanto, para o Estado, as parcerias são fundamentais na elaboração e implementação das políticas públicas e educativas, significando uma atualização do seu poder de regulação.

Esta alteração na lógica de ação estatal traduz a transformação da noção de governo por *governança*, embasada na nova concepção de *new public management*. A adoção da nova gestão pública se justifica no discurso de ingerência e ineficiência do Estado e, portanto, na necessidade de desburocratizar suas ações e modernizá-lo para atender às novas demandas de uma sociedade globalizada.

Um aspecto perverso desta nova forma de governar é percebido a partir do momento em que o Estado, ao transferir e compartilhar responsabilidades, amparado no discurso da gestão compartilhada, na qual confere “autoridade, respeito e poder” aos demais atores, transfere-lhes também a “culpa” pelas possíveis falhas e erros. Desta forma, quando o Estado se exime de suas responsabilidades, a partir da articulação com outros atores sociais, a dispersão do “poder” pode promover um estado de insegurança, de esvaziamento do que se entende por público e levar a sociedade a desconhecer a quem recorrer, de fato, para solucionar problemas. Não se sabe ao certo a quem compete determinadas atribuições e a quem compete a intervenção nas dificuldades.

Tiramonti (1997) afirma que o novo paradigma instituído com as transformações se pauta pela “recuperação de um espaço de legitimidade para o Estado nacional”. A autora destaca que a legitimidade do Estado não se fundamenta mais na capacidade de criar condições de bem-estar, “mas de veicular o modelo, viabilizando a incorporação do país no circuito de intercâmbio mundial (de bens, serviços e dinheiro) e garantindo a governabilidade do sistema” (p.82).

Segundo alguns autores, como Tiramonti (2001), Sposati (2002)³, o Brasil e outros países da América Latina não chegaram a conquistar de fato o estado de bem-estar que se conheceu nos países centrais. Na visão de Salama e Valier (1997), também se referindo a esta questão, o que existiu foi uma “caricatura” de sistema de proteção social incapaz de alcançar as camadas pobres destes países. Portanto, estas observações obrigam-nos a considerar nas análises sobre a mudança de paradigma do Estado, a realidade destes países, a abrangência da defasagem que estes comportam em diversos aspectos por não terem sido contemplados direitos e benefícios promulgados pelo estado de bem-estar.

Nos países em desenvolvimento, as consequências do novo modelo de desenvolvimento e regulação foram mais perversas. As políticas sociais liberais propostas pelas organizações multilaterais para contenção da pobreza e da desigualdade na distribuição da renda tiveram um efeito nefasto. Os autores já mencionados, Salama e Valier (1997), analisam as condições de pobreza e desigualdades na América Latina e nos concedem um panorama das crises enfrentadas por esses países que culminaram com a necessidade de reformas profundas no aparato de Estado.

Segundo os autores, embora nestes países tenha havido uma redução no número de pobres, uma parcela maior da população aproximou-se da linha de pobreza. Mais perversa ainda é a conformação tácita apresentada pelos liberais de que a exclusão social é inevitável nesse processo de integração dos países à economia global. Desta forma, a pobreza é vista como um mal menor que deve existir e aguardar, pacientemente, sua diminuição em decorrência do crescimento restabelecido pelo liberalismo econômico. (SALAMA & VALIER, 1997). Este pensamento vem orientar as políticas sociais focalizadas destinadas a atender os mais pobres

³ Sposati utiliza o termo “regulação tardia” para caracterizar os países nos quais os direitos sociais foram legalmente reconhecidos a partir da década de 1970 e cujo reconhecimento legal não implica em efetivação desses direitos, podendo permanecer no papel, não passando nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos. Refere-se ainda à distinção entre a regulação ocorrida nos países latino-americanos, da regulação dominante nos países centrais caracterizada por uma regulação social sob a égide da cidadania e do pleno emprego, e a regulação econômica centrada no mercado. (SPOSATI, 2002, p.01)

dos pobres, assumindo um caráter assistencialista. No contexto brasileiro, a implementação de políticas focalizadas são concretizadas a partir de ações como o programa “Bolsa Família”⁴ e programas de habitação “Minha Casa, Minha Vida”⁵, por exemplo.

Enquanto as políticas sociais universais são destinadas a todos os cidadãos, independentemente do nível socioeconômico, cultural ou de qualquer outro parâmetro, as políticas sociais focalizadas restringem-se a um determinado grupo dentro de um universo que esteja ligado a algum tipo de privação. Neste caso, para ter acesso à assistência, o indivíduo deve demonstrar e comprovar que ele é pobre o suficiente para se enquadrar no rol dos beneficiados. As políticas sociais universais têm caráter proativo frente às situações de privação, enquanto que as focalizadas são reativas, atuando somente em situação de privação já instaurada.

Desta forma as políticas universais e permanentes perderam espaço para este outro desenho de política. As políticas focalizadas e provisórias impõem limites às possibilidades de contenção da pobreza ou de, pelo menos, minimização das desigualdades. Em situações de miséria, estes paliativos são bem-vindos, mas não resolvem efetivamente os grandes problemas das maiorias desprivilegiadas. Ao contrário, enquanto são colocadas em prática e a suposta melhoria do real vê-se concretizada na vida de alguns, ainda que seja mínima, alimenta o discurso de que a política está erradicando a pobreza. Estas políticas são em si mesmas redutoras das carências das populações mais pobres, amortecendo as tensões sociais mais urgentes. Contudo, por seu caráter provisório e limitado, tais políticas não alcançam a raiz do problema e, por não incluírem de maneira duradoura, tornam-se gestoras da pobreza. Definem o público alvo, fazem distinções dentro deste público (pobres, miseráveis), criam escalas de progressão, decidem quem deve e quem não deve receber o subsídio, definem quais carências são prioritárias (doenças, quantidade de filhos etc.). Desta forma, tais propostas podem se tornar

⁴ Programa Bolsa Família (PBF)- Programa brasileiro criado a partir da Lei n.10.836, de 09 de janeiro de 2004. É um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Condicionalidades do PBF: Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil. Os programas Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Cartão alimentação e Auxílio Gás, chamados programas remanescentes, foram unificados ao Programa Bolsa Família.

⁵ Minha Casa, Minha Vida- Projeto de Lei de Conversão de 11/09, oriundo da Medida Provisória (MP) 459/09. Programa destinado à construção de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos.

arbitrárias ao terem que fazer juízos de valor ao decidir “quem” será ou não contemplado, correndo o risco de excluir pessoas por “diferenças” mínimas dentro dos critérios estabelecidos.

Essas políticas podem ainda criar uma cultura da acomodação ao proporcionarem aos pobres a segurança de que ao menos terão um auxílio no fim do mês. Contraditoriamente, para alguns, a pobreza pode se tornar um meio de sustentação, um patrimônio a preservar.

Para Oliveira (2009) a modalidade de política desta natureza pode ser entendida como ‘política social passiva’ por ser incapaz de estimular e desenvolver a autonomia dos assistidos no sentido de alcançar algum nível de independência e sair desta condição.

A orientação para que o Estado focalize as políticas sociais também se justifica pelo interesse maior em balizar as estratégias capitalistas e garantir sua permanência. Todavia, conforme já comentado a partir das observações de Salama & Valier (1997) e Sposati (2002), as políticas sociais têm um caráter focalizado, destinado principalmente às camadas localizadas no nível de extrema pobreza. Tais políticas sociais supostamente se destinam a todos, caracterizadas pela expressão “para todos”: saúde, água, saneamento e educação para todos (CORAGGIO, 1998, p.87). Mas não inclui condições materiais, como emprego e renda, que garantem a acessibilidade duradoura e efetiva desses benefícios.

Para Sposati (2002) a dívida social acumulada nos países que sofreram uma regulação tardia, significa tempo desperdiçado e não recuperável pelos programas e políticas sociais de curta permanência. Tais programas servem para compor os relatórios com os números de atendidos, mas nunca os de incluídos:

Sob o entendimento da hegemonia econômica neoliberal, os programas sociais são geridos pelo princípio da alta rotatividade, deslocando-se para o indivíduo a responsabilidade em superar riscos sociais. Sob este princípio, não são geradas garantias sociais, mas “permanências” de acesso como se fossem “vistos temporários” para o mundo da proteção social. Quando não temporários, a condição da garantia social é tão rebaixada em seu alcance e padrão de qualidade que não consegue afiançar autonomia ou segurança aos cidadãos que são seus usuários. (SPOSATI, 2002, p.03)

Portanto, a inclusão do Brasil entre os países latino-americanos que sofreram um processo de regulação tardia (Sposati, op. cit.), caracterizada por um governo que reconhece os direitos sociais e humanos somente a partir da década de 1970, permite- nos compreender a defasagem quantitativa (não inclui todos e nem contempla todas as demandas) e qualitativa

(os investimentos são insuficientes) das políticas sociais no país. São políticas inconsistentes por não atingirem a raiz dos problemas. Trata-se de décadas de defasagem aliadas às políticas temporárias, às conveniências políticas, aos investimentos irrisórios, às ações paliativas e restritas que, na verdade, se constituem em plataformas de reeleição, enfim, aliadas à própria irrelevância que as questões sociais encontram nas agendas políticas.

Logo, se nestes países não foram consolidadas políticas de direitos humanos e sociais, não se pode denominar de “crise do Estado de Bem-Estar”. A regulação social nos países da América Latina tem suas particularidades. Ainda segundo Sposati, nestes países foi construído um novo modelo de regulação social que associa democracia e cidadania e exclui a noção de pleno emprego ou de garantia de trabalho formal a todos. Neste modelo, a preocupação com a universalização dos direitos trabalhistas cede lugar ao discurso da conquista de direitos humanos, porém de forma incipiente. Como exemplo de garantia de direitos sociais tardios, essa autora menciona a educação.

A autora faz a seguinte caracterização das políticas sociais na América Latina:

- reconhecimento de direitos sociais com lutas protagonizadas por movimentos sociais e não por movimentos sindicais;
- diluição desse reconhecimento em lutas locais, no âmbito de cidades, dando caráter difuso à efetivação de direitos sociais para todos, isto é, territorializando direitos, embora o país não constitua uma federação;
- fragilidade da continuidade do reconhecimento dos direitos sociais ou de sua permanência ou do modo de sua permanência na agenda pública, já que se tornam dependentes da “sensibilidade política” do grupo no governo e não, efetivamente, resultado de conquistas consolidadas reclamáveis nos tribunais como direitos não efetivados pelo Estado. (SPOSATI, 2002, p. 03)

A partir da perspectiva que vimos construindo até o momento, analisaremos as repercussões no âmbito das políticas educativas. As mudanças amparadas no esgotamento do modelo de política social que perdurara até então, fornecem elementos para a compreensão dos embates políticos, das reações e das acomodações que vão se constituindo no campo educativo.

1.2. As reformas na educação

A reforma educacional está inserida nesta plataforma de alterações e transformações mundiais que conduziram e induziram mudanças expressivas no papel do Estado. Sob a nova lógica econômica empresarial, dentre as medidas adotadas, constavam a redução e racionalização dos investimentos nas políticas sociais. Neste contexto, a avaliação torna-se um dos eixos das reformas, considerada um parâmetro para orientar as ações, as intervenções, as definições e aplicações dos recursos estatais no campo educativo.

As reformas empreendidas foram respaldadas por duas grandes conferências que se configuraram como marco referencial na luta para tornar realidade tais reformas. A primeira foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, Tailândia, entre os dias 5 a 9 de março de 1990, por convocação da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial (BM), entre outros. Estava presente a delegação de 155 países, dentre eles autoridades nacionais, especialistas em educação e em outras áreas, representantes de cerca de 20 organismos intergovernamentais e de 150 organizações não governamentais. Os documentos resultantes da Conferência, a saber, a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” e o “Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem” pretendiam representar um consenso mundial sobre a visão da educação básica. Os resultados da Conferência serviram de referência para que os países pobres mais populosos do mundo – Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão – realizassem reformas nos seus sistemas de educação. A segunda, ocorrida na Índia em 16 de dezembro de 1993, revalidava a partir da “Declaração de Nova Délhi” os compromissos assumidos na ocasião da Conferência Mundial sobre Educação para Todos.

A orientação dessas reformas era a “Educação para a equidade social”. Tal argumento pode ser interpretado como:

a formação para o emprego formal e regulamentado como um imperativo para os sistemas escolares, ao mesmo tempo em que estes devem desempenhar papel preponderante na condução de políticas sociais de cunho compensatório que visem à contenção da pobreza. (OLIVEIRA, 2006, p. 210).

Estes países deveriam se empenhar em tentar reduzir as desigualdades sociais por meio da educação, vista como mecanismo de mobilidade social e distribuição de renda e como

possibilidade de acesso ao mercado de trabalho e contenção da pobreza. Portanto, segundo Oliveira (op. cit.) , a educação dirigida à formação para o trabalho e a educação orientada para a gestão e disciplina da pobreza constituíram o duplo enfoque das reformas educacionais na América Latina na referida década. Tais reformas se traduziram em novos modos de regulação das políticas públicas educacionais.

O ciclo de reformas empreendidas em diversos países nos sistemas educacionais traz em seu bojo uma lógica comum no que diz respeito às políticas públicas, traduzida na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. Para os teóricos que acompanham estes movimentos, como Barroso (2005, 2006), Demailly (2001), Dupriez & Maroy (2000), Delvaux (2001), Birgin (2000), Feldfeber (2006), Lessard (2006), Popkewitz (1994), Oliveira (2005, 2006, 2007), Freitas (2004, 2007) e outros, a compreensão consensual é a de que as reformas empreendidas em diferentes países e respectivos momentos históricos fizeram emergir um novo modo de regulação das políticas educativas.

A gestão vem embasada por uma lógica administrativa instrumental na qual predominam as premissas da eficácia e eficiência na gerência dos órgãos públicos. No âmbito da “governança”, além dos elementos, predominam também o que a literatura da área chama de “quase-mercado” na educação. A começar pela busca da “eficácia e eficiência”, que são por excelência elementos inerentes ao escopo econômico. A presença de outros atores na interação com administração pública se explica por vários motivos, dentre eles, para aliviar o ônus financeiro do Estado com a captação de recursos destas fontes, a importação de lógicas administrativas do mundo do mercado, como a competitividade entre serviços, a ênfase no cliente, a minimização dos prejuízos, contenção de gastos e ênfase nos resultados.

A ênfase nos resultados pode ser compreendida a partir da discussão que Lessard (2008) elabora sobre a “obrigação de resultados em educação”. O autor afirma que de uma maneira geral, esta lógica exprime uma pressão social forte em favor de um sistema educativo mais “*performant*”. No contexto das reformas educativas e em especial, da descentralização, a obrigação de resultados é delegada ao sistema, aos docentes e à cada estabelecimento escolar. O Estado constringe os estabelecimentos a apresentarem uma melhor *performance*, fixando metas, indicadores e alvos. Para o autor, a obrigação de resultados afirma-se como uma pressão reconhecidamente originária de uma demanda social na qual são expressados constrangimentos e demonstrada impaciência cada vez maior às escolas responsabilizadas

(LESSARD, 2008, p.26). Desta forma, segundo o autor, a política intervencionista do Estado se exprime por meio dos planos de intervenção impostos para superar os fracassos; por meio da retórica sobre a necessidade de superar os desafios coletivamente; por meio do estabelecimento de alvos concretos, de estratégias e meios de ação precisas etc. Em suma, o autor aponta uma mudança de cultura, ou seja, da cultura da “gestão dos processos” à cultura da “gestão dos resultados”.

O modelo adotado nas empresas em relação à “gestão de pessoas” é importado para as escolas, no qual a remuneração está atrelada ao valor agregado pelo “funcionário” e prêmios e incentivos, ao esforço exercido. Esta prática que vem sendo estabelecida remete-nos à reflexão sobre as condições de trabalho a que estão sujeitos os profissionais da educação e ao conceito de justiça social. São exigidos de tais profissionais resultados incompatíveis com as condições precárias em que exercem o magistério, recursos escassos em termos materiais e estruturais, desvalorização tanto em termos concretos, como o salário, quanto na subjetividade, na perda de sua identidade e dignidade. Exige-se do trabalhador docente um parâmetro de produtividade que não encontra subsídios para sua realização. A regulação preocupa-se não com os meios, mas com o fim, não com os processos, mas com o resultado.

O trabalhador docente também é afetado pelas transformações no mundo do trabalho e pelas mudanças no papel do Estado. O trabalho docente, historicamente constituído e consolidado como algo estável, sofre as repercussões das imprevisibilidades que acometem o mercado de trabalho de um modo geral. A partir da realidade argentina, Birgin (2000) discute esta questão, demonstrando como as dinâmicas gerais do mercado de trabalho regulam os movimentos no interior do mercado de trabalho docente, alterando as condições de trabalho e a própria subjetividade do trabalhador. Essa autora ainda afirma que a incerteza, a precariedade, as condições de contratação a que os docentes são submetidos vai conformando um novo imaginário docente. A docência, que historicamente possuía uma tendência ao apostolado, agora premida pela necessidade de incorporação das novas lógicas adotadas pelo Estado e pelo mercado, converge-se para uma questão de subsistência, de sobrevivência. A lógica da competitividade, da eficácia, da eficiência, da pressão por resultados e produtividade, altera a dinâmica até então existente, mudando as regras do jogo. (BIRGIN, 1998)

Ao analisarmos as reformas efetivadas, a racionalidade presente nas decisões, nas ações dos governantes e as consequências geradas, e ainda em andamento, podemos perceber que o

sistema educacional continua sendo regulado, o Estado continua exercendo seu papel de gerir e acompanhar, porém, com estratégias diferentes, com discursos condizentes e convincentes. Os diversos atores envolvidos exercem também seu papel. Implícitas em uma “nova” regulação estão também as ações dos atores. O conceito de regulação tenta dar conta de explicar as transformações que estão ocorrendo no âmbito das políticas públicas, superando explicações reducionistas e fatalistas, até mesmo ingênuas da realidade.

Estabelecendo um paralelo com a afirmação de Popkewitz (1997, p. 21), de que “a reforma do ensino é vista como um mecanismo para alcançar o ressurgimento econômico, a transformação cultural e a solidariedade nacional”, podemos inferir que as reformas percorreram estes ideais tendo na implantação de mecanismos de avaliação nos sistemas educativos a expectativa para sua consecução. O mesmo autor, em outro momento, afirma que a avaliação é “uma estratégia estatal” que “forma parte da regulação, controle e governo do Estado e cumpre fins de polícia” (POPKEWITZ, 1992, pp. 95-97.)

1.3. Regulação das políticas educativas

Apreendemos da análise de Aglietta (1979) que no campo das políticas sociais, econômicas, há uma tensão e um desequilíbrio contínuo e dinâmico. Com isso, podemos deduzir que no campo das políticas educativas tal dinâmica também ocorre. É nesse movimento, nessa temporalidade, nas contradições em que são gestados tais processos e relações, que a regulação opera, na medida em que esta é uma teoria que se desprende dos determinismos e dos fatalismos para explicar dada realidade. Tal teoria entende que nas diversas e diferentes ações há também diferentes reações, adaptações, contestações e contradições. As políticas educativas, embora sigam uma tendência internacional, não são autônomas e plenamente autoritárias. Na sua execução encontra-se a anuência, a adesão, a concordância dos diferentes atores, bem como a contestação, a resistência, a adaptação. O que não quer dizer que não haja injunções, determinações veementes, quase impositivas. Desta forma, eliminaríamos a noção da contradição e as possibilidades de ação do sujeito autônomo. A compreensão do termo regulação por Demailly (2001) está associada ao modo de “coordenação coletiva” da ação dentro do campo escolar e a tentativa de inventar um novo modelo dentro da nova formulação atual. A palavra coordenação nos dá o sentido de algo que não é unilateral, mas que envolve integração, articulação, uma espécie de entendimento e acordo mútuos.

Oliveira (2005) analisa a regulação das políticas educacionais à luz do debate da instaurada crise de paradigma, na intenção de extrapolar as discussões comuns sobre o tema que permanecem em análises superficiais, descritivas e fatalistas. Segundo essa autora, “relacionar tal processo ao debate em torno das novas formas de pensar o mundo, de estruturar o pensamento e discutir em que medida as evidências empíricas desta nova regulação nos permitem identificar o que há de concreto e de retórica nesses processos, parece essencial.” (OLIVEIRA, 2005, p. 7).

A referida autora ainda demonstra, a partir destas análises e das diferentes perspectivas teóricas, uma alteração nos padrões de regulação associada à crise de paradigmas, ou seja, crise epistemológica da ciência moderna (SANTOS, 2002), crise nas ciências sociais com a discussão da pós-modernidade (JAMESON, 2005). Nesse debate emergem, portanto, discussões sobre a globalização hegemônica, as dimensões espaço e tempo e o conflito entre o local e global gerando o sentimento de desconexão e exclusão em relação às transformações no espaço e no tempo. (SANTOS, 2002). Estas questões são levantadas no sentido de se atentar para a necessidade e possibilidades de contestação dos modos de regulação dominantes e a reinvenção da emancipação social.

Esta nova concepção temporal e espacial encontrará eco nas análises de diferentes autores, que discutiremos logo a seguir, ao abordarem como as ações regulatórias se processam em cada “novo” espaço redimensionado pela globalização e como se desarticulam da condição anterior de tempo⁶. As decisões e efetivação das mesmas não obedecem mais a critérios tão burocráticos como antes. A nova configuração do tempo e do espaço dinamiza a consecução das políticas e decisões de forma nunca antes presenciadas. Por outro lado, esta mesma dimensão pode ser assimilada pelas outras esferas, pelos outros sujeitos como mecanismo de debate, discussão e resistência. Neste sentido, a regulação é dialética: a regulação, a contra-regulação e as ações que transitam entre ambas.

Tanto na realidade brasileira como em outros países da Europa e da América Latina, a categoria regulação tem respaldado em análises sobre as transformações nas políticas educativas. Na Europa encontramos grande produção teórica a esse respeito, dentre os autores que debatem esse tema destacam-se Barroso (2005, 2006), Demailly (2001), Dupriez & Maroy (2000), Delvaux (2001). Na América Latina o termo “regulação” tem ganhado fôlego com os trabalhos de autores como Birgin (2000), Feldfeber (2006) e outros. No

⁶ Regulação: Barroso (2005, 2006), Lessard (2008), Oliveira (1999, 2000, 2005, 2006, 2007) etc.

Canadá, Lessard (2006), nos Estados Unidos, Popkewitz (1994). Especificamente no Brasil, Oliveira (2005, 2006, 2007), Freitas (2004, 2007), dentre outros.

1.4. Conceituação e abrangência do termo regulação

A literatura sobre o significado da regulação no âmbito da educação tem convergido no sentido de caracterizar as transformações no modo de atuação e administração do Estado hoje, contrastando com as práticas burocráticas tradicionais realizadas até então. Isto não significa que a burocracia foi de todo abolida, mas que convive e se adapta às novas formas de ação administrativas coerentes com as novas demandas da sociedade.

A polissemia do termo é consenso entre os autores que o discutem. Barroso (2006) chama a atenção para a pluralidade de significados do conceito regulação em consonância com o quadro teórico, disciplinar e linguístico em que se insere. Ele ainda destaca uma destas possibilidades ao utilizá-lo para descrever dois fenômenos diferenciados, mas interdependentes, a saber: os modos como as regras que orientam as ações dos atores são produzidas e aplicadas e a forma como estas regras são apropriadas e transformadas.

Em relação aos modos como as regras são produzidas e aplicadas, Maroy e Dupriez (2000) caracterizam a presença de uma regulação institucional, normativa e de controle definidas como o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) que orienta as ações e as interações dos atores sobre os quais detém certa autoridade. Ficam evidenciadas as dimensões de coordenação, controle e influência das autoridades legítimas por meio da introdução de “regras” e “constrangimentos”.

Em relação à apropriação e transformação das regras, ainda Maroy e Dupriez (2000) definem uma regulação situacional como sendo ativa e autônoma, constituindo um processo de produção de “regras de jogo” nas quais são estabelecidas as regras que orientam o sistema – normas, injunções, constrangimentos – bem como o (re)ajustamento provocado pela diversidade de ações e estratégias dos vários atores em função dessas mesmas regras. No campo específico da educação, a diversidade de atores, as variadas posições, interesses e estratégias de apropriação e uso dessas regras condicionam uma pluralidade de fontes, de finalidades e de modalidades de regulação.

1.5. Contextos distintos de atuação regulativa

Barroso (2005) analisa os contornos singulares que os mecanismos de regulação assumem em consonância com as diferentes realidades nas quais se manifesta. Estas manifestações são condicionadas pelos diferentes contextos administrativos e linguísticos, pelos distintos níveis locais, regionais ou globais e pelas diferentes repercussões entre eles.

Baseando-se em um estudo desenvolvido em cinco países europeus, denominado *Reguledunetwork*, Barroso conclui que o modelo de regulação das políticas educativas presente neste estudo era comum e se designava como burocrático-profissional baseado na aliança entre o Estado e os professores e articulava uma regulação estatal, burocrática e administrativa com uma regulação profissional, corporativa e pedagógica. Em relação às políticas atuais, o referido autor verifica a presença de uma oposição ao modelo burocrático-profissional e a tendência à adoção de novos modelos de governança e regulação designados por pós-burocráticos, organizados em torno de dois referenciais principais, a saber, o do “Estado avaliador” e o do “quase mercado”. Embora sua análise se refira a outros países, podemos encontrar nela convergências com a realidade brasileira, respeitando as suas especificidades. Mesmo nos países europeus, Barroso (op. cit.) ressalta que as convergências parciais nos modelos adotados não implicam em políticas idênticas, haja vista as diferentes proporções em que os modelos são apropriados pelas políticas, os diferentes contextos de partida em cada país, a hibridação dos novos modos de regulação com a situação vigente e as diferentes lógicas políticas.

Em relação aos contextos em que os novos modos de regulação acontecem, o referido autor apresenta dois tipos: o primeiro, caracterizado por países nos quais predomina uma administração muito centralizada e burocratizada e em contexto linguístico francófono e o segundo, caracterizado por países nos quais ocorreram mudanças políticas de caráter conservador e neoliberal e em contexto linguístico anglo-saxônico. Quanto aos efeitos gerados pela regulação, Barroso (2003), baseando-se no projeto *Reguledunetwork*, do qual já falamos anteriormente, elege três modelos que encontram convergência nas discussões em âmbito internacional: efeito contaminação, efeito hibridismo e efeito mosaico. Em relação aos níveis nos quais ocorrem a regulação, esse autor apresenta três níveis diferentes, porém complementares, e demonstra como os efeitos contaminação, hibridismo e mosaico aí se manifestam: regulação transnacional, regulação nacional e microrregulação local. (BARROSO, 2006)

1.5.1. Contextos regulativos

a) Primeiro contexto- Segundo Barroso (2003, 2005), o termo regulação aparece associado ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e a sua modernização. Regulação neste caso é consequência de um modismo linguístico para reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma administração pública nova que substitui um controle direto e *a priori* sobre os processos, por um controle remoto, e, *a posteriori*, baseado nos resultados. Como exemplo, o autor reporta-se a estudos sobre as tendências evolutivas das políticas educativas realizados no Canadá, nos Estados Unidos, na França e no Reino Unido (LESSARD, BRASSARD & LUSIGNAN, 2002, p. 35), cujas conclusões demonstram que o Estado não se retira da educação, mas adota um novo papel traduzido no “Estado Regulador e Avaliador”, concretizado na definição das orientações, dos alvos a atingir e, ao mesmo tempo, na elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação para acompanhar os resultados. Desta forma, por um lado, o Estado mantém o investimento considerável em educação, mas, por outro lado, abandona parcialmente a organização e a gestão, transferindo as funções para outros atores, inclusive no âmbito privado.

Vimos na realidade do Brasil a consecução evidente destes mesmos elementos citados por Barroso (op. cit.), quais sejam: certa desresponsabilização do Estado para com a educação, a incorporação de segmentos da sociedade civil na administração pública, controle indireto por meio da centralização das decisões e descentralização na execução e a incidência de avaliações em diferentes níveis da educação. (Oliveira, 2007)

b) Segundo contexto- De acordo com Barroso (2003, 2005) o termo regulação aparece, predominantemente, em oposição ao conceito de “desregulação”. A oposição quer denotar e enfatizar a ruptura com os modelos administrativos tradicionais de intervenção do Estado nos sistemas de educação públicos. A questão “não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais.” (BARROSO, 2005, p. 6).

No Brasil ambos os contextos fornecem elementos explicativos para o que ocorre no âmbito da reforma do Estado e as respectivas repercussões nas políticas educativas. No primeiro contexto, percebemos a minimização do papel do Estado em algumas esferas da sociedade ao

delegar a outros atores, ações antes exercidas por ele. Ao mesmo tempo em que abdica do controle sobre os processos, o Estado mantém o controle por meio dos resultados. No caso da educação, como veremos detalhadamente mais à frente, mudanças administrativas ocorreram, possibilitando maior autonomia dos estabelecimentos escolares, porém, o controle estatal manteve-se por meio dos resultados das avaliações realizadas periodicamente. Entretanto, tal controle tem assumido, cada vez mais, um caráter rigoroso e elaborado, superior ao exercido anteriormente.

1.6. Modelos regulativos: efeito contaminação, hibridismo, mosaico

Em relação aos efeitos gerados pela regulação, Barroso (2003, 2005) identificou três tipos, a saber:

a) Efeito Contaminação – refere-se à tendência de alguns países adotarem programas educacionais em seus sistemas de ensino aplicados a outras realidades nacionais, justificada pela busca de soluções mais rápidas. O processo de importação de idéias, destituído de uma análise das relações contextuais da realidade na qual será implantado, é denominado “transplante cultural” (RIBEIRO, 1993). Hoje, as influências externas, indubitavelmente, têm um fluxo maior e mais aligeirado por meio da globalização e dos recursos que ela disponibiliza para a implantação de seu ideário.

b) Efeito Hibridismo – reveste-se de ambiguidade ao constituir-se da sobreposição de diferentes discursos, lógicas e práticas na definição de ações políticas. É exemplificado nas diferentes interpretações dadas às recomendações dos organismos internacionais e acordos firmados entre os governos.

c) Efeito Mosaico – resulta do processo de construção dessas mesmas políticas, que raramente atingem a globalidade dos sistemas escolares. Entretanto, na maior parte das vezes, tais políticas resultam de medidas avulsas de derrogação das normas vigentes que visam à adaptação delas a situações, públicos ou clientelas específicas.

1.6.1 Níveis regulativos

Ainda de acordo com Barroso (2003, 2005) os níveis cujos diferentes efeitos da regulação se manifestam são:

a) Regulação transnacional

Definida pelo autor como o “conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais no domínio da educação e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões de funcionamento do sistema educativo.” (BARROSO, 2006, p. 44). Sua origem está ligada ao domínio dos países centrais em relação à dependência dos países periféricos ou semiperiféricos que se encontram em uma posição de constrangimento estrutural de natureza política, econômica, geoestratégica etc., resultante dos efeitos da globalização.

Esta regulação pode resultar ainda da existência de estruturas supranacionais que controlam e coordenam a execução das políticas nesse domínio, mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão. Outras formas de regulação mais sutis e informais exercem também e igualmente um poder regulador como os programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento, fomentados por diferentes organismos internacionais como o BM, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), UNESCO etc. Os especialistas que assumem as pastas políticas dos diferentes países recorrem a diagnósticos, metodologias, técnicas e soluções sugeridas por estes programas para a solução dos problemas pertinentes a sua realidade específica. Neste contexto, o efeito “contaminação” é percebido por meio de conceitos, políticas e medidas aplicados na prática dos diferentes países, facilitado pela internacionalização dos fóruns de consulta e decisão política e pela importância das agências internacionais nos programas de cooperação aos países periféricos. Ou seja, essa política se justifica por suprir a insuficiência ou deficiência das práticas nacionais.

A importância conferida às políticas educativas externas se explica mais como uma síntese do que se pretende considerar mais conveniente para se pôr em prática no próprio país, do que pelo valor intrínseco das reformas, inovações e estruturas. Em relação aos efeitos dessa prática, Barroso (2005) afirma que embora a “contaminação”, por vezes, seja meramente retórica e destinada a legitimar soluções internas a partir do exemplo estrangeiro, outras vezes traduzem finalidades políticas mais amplas. Como exemplo está a adoção de medidas políticas e administrativas voltadas para a alteração dos modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar ou a substituição dos poderes públicos por entidades privadas.

b) Regulação nacional

Este termo refere-se ao

modo como as autoridades (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados. (BARROSO, 2006, p.50).

Tomando como referência Portugal, o referido autor demonstra que o sistema público de educação foi construído sobre a base do poder e autoridade estatal que evoluiu progressivamente para uma aliança entre Estado e profissionais (professores) com a exclusão dos pais e comunidade em geral. Esta aliança, embora almejasse a preservação da unidade, homogeneidade e equidade, não conseguiu garantir a qualidade e eficácia do funcionamento global do sistema e dos seus resultados.

Essa dupla coordenação – “administração burocrática e profissionalismo” – permite ao Estado a organização em torno do “interesse público” (em nome do qual a burocracia atua) e do “bem público” (do qual o profissionalismo está a serviço). E esta regulação se fez com tensões e ambiguidades, principalmente em relação ao controle da escola, orientação sobre as atividades dos alunos e a coordenação do trabalho docente. Baseado em seus estudos sobre a evolução da organização e gestão escolar, Barroso (1995) afirma que a história da escola foi marcada por uma permanente tensão e regulação entre a “racionalidade administrativa” e uma “racionalidade pedagógica”.

Ainda segundo esse autor, as políticas de reestruturação do serviço público visam, primordialmente, alterar os modos de regulação estatal a partir da constatação do colapso do regime burocrático-profissional que constitui uma das expressões mais visíveis da crise do Estado Providência. Neste contexto se manifesta o efeito hibridismo.

No caso brasileiro, como um dos exemplos de interpretações e adequações à realidade nacional, que caracteriza o efeito hibridismo, Oliveira (2005) apresenta a noção de “Educação Básica”, afirmando que aqui, no Brasil, esta noção difere do que a Conferência de Jomtien estabeleceu. O sentido de “educação para todos” e seu recorte “educação básica” postulados na Conferência preconizam a ideia de que a educação deveria atender às exigências básicas de aprendizagem dos alunos, desde a educação infantil à educação de jovens e adultos. Desta forma, rompe com a tradicional concepção de educação que perdurou por longos anos, na

qual a educação era restrita à educação de crianças, escolar e primária, consagrando a ideia de uma educação que começa com o nascimento e dura por toda a vida. Tal noção expande ainda os limites e abrangências da educação, incluindo tanto a educação escolar quanto a não escolar. Esta expansão significa que outros setores, como o da saúde e do transporte, a comunidade de um modo geral, a família e outros segmentos sociais devem exercer também funções educativas.

Dentro da abrangência de educação básica, de acordo com a Declaração Mundial sobre Educação Para Todos, está também a noção dos conhecimentos teóricos e práticos, capacidades, valores e atitudes indispensáveis ao indivíduo para enfrentar as necessidades básicas em sete situações: i) sobrevivência, ii) desenvolvimento de suas capacidades, iii) uma vida e um trabalho dignos, iv) uma participação plena no desenvolvimento social, v) melhoria da qualidade de vida, vi) tomada de decisões, vii) a possibilidade de continuar aprendendo. Sendo os grupos humanos diferentes, suas carências básicas também o são. Sendo assim, cada país necessitaria obter meios para satisfazê-las, segundo a cultura, setores e grupos sociais e segundo as perspectivas de sua resolução ao longo do tempo:

Cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura, e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo. (DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, p.02)

Um aspecto que nos interessa neste postulado, refere-se à centralidade concedida à “aprendizagem” em substituição ao lugar ocupado antes pelo “ensino”. Fala-se em “necessidades básicas de aprendizagem”. Isto implica em rejeitar a noção linear de que a aprendizagem é consequência do ensino. Nem sempre os aprendizados são resultantes do ensino ou correspondentes à expectativa de quem o ministra. Esta nova amplitude dada à aquisição do conhecimento em articulação com os diferentes espaços educativos em que ela ocorre nos impele a refletir sobre os conhecimentos que são demandados pelos sistemas de avaliação em nosso país.

c) Microrregulação local

É definida por Barroso (2003, 2005) como o processo de coordenação da ação dos atores resultante do confronto, da interação, da negociação ou do compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença, seja numa perspectiva dicotômica entre “administradores” e “administrados”, seja numa perspectiva entre os diferentes ocupantes de um mesmo espaço de interdependência (intra e inter organizacional) – escolas, territórios educativos, municípios. A influência da microrregulação local parte de polos difusos e diversificados, tem intervenção direta em nível local, é situada nos serviços da administração desconcentrada ou descentralizada bem como nas organizações educativas individuais como, por exemplo, grupos de interesse organizados ou não em associações formais. Percebe-se, nestes casos, a evidente presença da sociedade civil na organização social. A descrição dos processos de microrregulação torna-se difícil dada a complexidade e imprevisibilidade dos mesmos. Barroso (op. cit.) vale-se da metáfora da rede para evidenciar a perspectiva interacionista em contraposição à visão estruturalista e burocrática das organizações. A figura da rede constitui a própria organização flexível com formas e fronteiras não pré-determinadas. O efeito mosaico é produzido nesses múltiplos espaços de microrregulação e contribui para acentuar sua diversidade e também sua desigualdade.

1.7. Dimensões regulativas

Sob uma perspectiva diferente da análise de Barroso (2003, 2005), ainda que tenha alguns pontos convergentes, Lessard (2006) aponta três dimensões da regulação produtoras de regras e modos de enquadramento da ação que ressaltam a dificuldade em separar as relações, as tensões, compromissos e hibridações entre elas: a dimensão burocrática, a da profissão e a do quase-mercado. É importante ressaltarmos a imbricação existente entre a análise dos diferentes autores, dentre eles: Dupriez & Maroy (2000), Barroso (2005), Lessard (2006) e outros.

a) Dimensão burocrática

Segundo Lessard (2006), na dimensão burocrática é enfatizada a regra hierárquica, a necessidade de controlar os processos, a conformidade com as prescrições do trabalho e a sanção ao desvio. Sua operacionalização baseia-se em indicadores quantitativos e de um

rigoroso acompanhamento do desempenho dos professores, alunos, escolas e sistemas nacionais de educação. Esta dimensão encontra eco nas análises de Barroso (2005) e de Dupriez & Maroy (2000) quando discutem a produção e aplicação de regras por instâncias superiores, nas quais se subentendem as dimensões de controle, de influência, de regras e constrangimentos.

b) Dimensão profissional

Nesta dimensão, Lessard (2006) propõe a regra da competência, subentendendo-se a formação avançada e contínua do saber explicitado e partilhado entre especialistas, da autonomia e da responsabilidade como base da confiança do público. Destacam-se os valores e normas profissionais interiorizados, os saberes que fundamentam a competência e a ética pertinentes à profissão. Em outras palavras, Lessard (2006) discute a mesma temática desenvolvida por Ball (2005) sobre a performatividade.

O controle sobre a atuação e o desempenho dos professores e das escolas pode ser interpretado à luz da discussão de Ball (op.cit.). Segundo o autor, a performatividade “é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança.” (2005, p. 05). Os parâmetros de produtividade ou de resultado, bem como a qualidade, promoção ou inspeção são estabelecidos a partir dos desempenhos dos sujeitos individuais ou de organizações. São construídos e publicados informações, indicadores, materiais promocionais e outros objetivando estimular, julgar e comparar profissionais a partir de seus resultados, demonstrando, assim, a tendência para nomear, diferenciar e classificar as instituições.

Ball (op. cit.) reporta-se a Lyotard (1984) para discutir o que este chama de “os terrores (*soft e hard*) de desempenho e eficiência”, significando a necessidade e premência do ser operacional, comensurável como condição para não desaparecer. Para Ball, performatividade compreende a exteriorização do conhecimento e a sua transformação em mercadoria. Esse autor associa, ainda, performatividade à autonomia “econômica” que se espera das instituições e em alguns casos, indivíduos, como os diretores de escolas. A subjetividade autônoma configura-se como o principal recurso econômico do setor público:

A performatividade, ou o que Lyotard também chama de "controle do contexto", está intimamente interligada com possibilidades atraentes de um tipo específico de "autonomia" econômica (em vez de moral) para as instituições e, em alguns casos, para indivíduos, como os diretores de

escolas. A subjetividade "autônoma" desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial. (BALL, 2005, p.03)

Esse autor discute ainda o conceito de gerencialismo que, segundo ele, tem tido centralidade nas reformas políticas e culturais do setor público nos países do norte, nas quais são introduzidas novas orientações e formas de poder. Nas escolas, o gerencialismo visa destruir os sistemas ético-profissionais, substituindo-os por sistemas empresariais competitivos, e incutir nos trabalhadores o sentimento de responsabilidade pelo bem-estar da escola. Ball afirma que as novas pedagogias invisíveis de gerenciamento traduzidas nas avaliações, análises e formas de pagamentos relacionados com o desempenho ampliam o que pode ser controlado na esfera administrativa. Por meio do emocionalismo instrumental e do ressurgimento da liderança carismática pré-moderna, o local de trabalho é reencantado e a performatividade é incutida na alma do trabalhador.

Podemos abstrair como exemplo da autonomia controlada a obrigação de se privilegiar os conteúdos que são exigidos nas avaliações, tanto em nível federal, quanto estadual. O “conhecimento” que deve ser legitimado é definido *a priori*. Reconhecemos a importância e a necessidade de se estabelecer padrões a serem avaliados, a crítica, no entanto, reside na ausência de debates e na indiferença às contribuições que os profissionais da educação poderiam dar na determinação de tais decisões.

A esse respeito, Demailly (2001) afirma que a avaliação das escolas tem a ambição de agir sobre as atitudes espontâneas dos atores, de mudar seu olhar a respeito de sua profissão, de fazer evoluir sua prática dentro do conceito de qualidade e de alterar as definições do bom desenvolvimento no interior do grupo profissional ou da organização. Desta forma, a avaliação pretende ter um impacto sobre as condutas profissionais e, no caso da avaliação de sistema, pode se tratar de um efeito indireto. As avaliações do sistema são direcionadas aos alunos mas seus resultados incidem sobre os professores.

c) Dimensão mercantil

A análise da “dimensão mercantil” de Lessard (2006) nos remete à análise de diversos autores como Afonso (1998, 2003), Sobrinho (2002), Barroso (2005, 2006) e Sousa (2008) sobre a noção de quase mercados na educação. Nessa dimensão é destacada a importância da resposta à demanda dos clientes ou consumidores, considerando a flexibilidade, a adaptação às realidades locais, os benefícios da iniciativa privada, da concorrência e a eficiência.

Portanto, incentiva-se a concorrência entre os estabelecimentos de ensino, considera-se a importância de satisfazer os pais e os usuários clientes e o valor da livre escolha dos pais. Percebe-se o esforço empreendido pelos atores escolares para atender às demandas fomentadas pela lógica de mercado, conscientes de que sua permanência e sobrevivência nesse mercado dependem da sanção do mesmo. O autor propõe que:

Haveria, portanto, três formas de regulação em ação: uma regulação burocrática estatal, preocupada com resultados e eficiência, uma regulação profissional, interiorizada pelos atores internos, e uma regulação quase-mercantil, que dá mais poder aos pais, ao setor privado e à concorrência entre os estabelecimentos de ensino. (LESSARD, 2006, p.149)

Na perspectiva de Lessard, a evolução da regulação no mundo do trabalho *não escolar* está também presente na educação. Para tanto, analisando a evolução das relações entre os modos de regulação do trabalho e a autonomia profissional, baseado em Reynaud (1988), Lessard (op. cit.) demonstra que autonomia e controle não são mais antagônicos. Os novos contextos de produção convivem ao mesmo tempo com mais autonomia e mais controle. Ainda segundo esse autor, estaríamos agora na “era da autonomia prescrita e da iniciativa obrigada ou forçada”. Na crítica da “neo-regulação” proposta por Courpasson (1997 apud Lessard, 2006) é cunhada a ideia de “dominação suave” repousada na noção de pressão de mercado, onde novos modos de convergência e de coerência das práticas são impostos. A padronização dos gestos e operações é substituída pelo controle e coação subjetivos da lealdade e compromisso dos trabalhadores e uma tensão maior entre concorrência e cooperação. No âmbito da educação:

A reorganização gerencial da educação, a descentralização e a desconcentração, a abertura à concorrência, a prestação de contas local, a noção de projeto educativo do estabelecimento de ensino, o apelo ao trabalho em equipe e à interligação das estruturas e práticas; tudo isso, embora parcialmente baseado em correntes pedagógicas surgidas antes dos fenômenos econômicos atuais de globalização dos mercados, participa, entretanto, de uma evolução que ultrapassa a instituição escolar. (LESSARD, 2006, p.14)

Essas ações são evidências de um novo modo de regulação das políticas públicas que ganharam novos contornos com as reformas empreendidas nos sistemas de ensino. Na discussão anterior sobre a reforma que se processou no Estado e as repercussões no âmbito educativo, podemos perceber a manifestação destas concepções de regulação em diversos momentos e ações. A reforma em si mesma evidenciou os novos mecanismos de regulação, foi a teoria posta em prática em diversos e distintos âmbitos como, por exemplo, a influência

dos organismos internacionais impulsionando e apontando diretrizes para a reforma, a descentralização em oposição à burocratização prevalecente, a incorporação da lógica mercantil, a apropriação e adequação pelos diferentes atores dos ideários e proposições recomendados.

1.8. Regulação e avaliação

Os moldes empreendidos na sistematização do modelo de avaliação dos sistemas de ensino foram, sobretudo, pautados pelas reformas educacionais de cunho conservador do início dos anos 1980 nos Estados Unidos e do final dessa década e início da seguinte na Inglaterra. Verificou-se a promoção de quase mercados no setor educacional por meio da combinação de elementos de regulação do Estado e da introdução da lógica de mercado no domínio público, aumentando o controle governamental sobre as escolas e criando ao mesmo tempo mecanismos de incentivo à competitividade no sistema educacional (AFONSO, 1998).

Com isso, a avaliação assume importância nunca antes experimentada no cenário educacional, tornando-se componente imprescindível das reformas educativas, pois ela permite a ampliação do controle do Estado sobre a gestão escolar, sobre o currículo e sobre os recursos aplicados na área educacional.

Na visão de Afonso (2005) a emergência de diretrizes avaliativas está vinculada à discussão do surgimento de um novo paradigma de Estado denominado “Estado Avaliador” no qual a avaliação dos sistemas escolares se consolidou como um instrumento de controle exercido pelo governo sobre as instâncias educativas. Dessa forma, a implantação e o desenvolvimento de sistemas de avaliação do desempenho escolar em diversos países, segundo Waiselfiz (1993), se explica por razões variadas, quais sejam:

a) Ênfase na qualidade – Até a década de 1970, a preocupação e a prioridade das políticas educativas giravam em torno da cobertura, a partir da década de 1980, a problemática da qualidade do ensino ganha centralidade, enfatizada tanto por organismos internacionais quanto pelos governos nacionais. Surge, assim, a demanda por mecanismos que expliquem as causas do problema, proponham alternativas de superação e avaliem as ações indutoras de melhoria dos resultados dos alunos.

b) Políticas de descentralização – as reformas educacionais efetivadas em diversos países do mundo, promoveram a desconcentração dos sistemas educativos. A descentralização varia em grau e intensidade. Segundo Waiselfiz (op.cit.) a descentralização vai desde a estruturação e/ou reforço do poder de organismos intermediários (como a municipalização, por exemplo) até a transferência dos recursos para as escolas e das responsabilidades e condições para uma autonomia na gestão. A adoção de tais políticas implica em algumas medidas de impacto, tais como a redefinição do papel do Estado e das funções do poder central; a reorientação dos padrões de financiamentos e alocação de recursos e a necessidade de adoção de mecanismos de controle mais flexíveis aliados a um forte componente de avaliação de produto ou de resultados escolares.

c) Pressão social – São formas de pressão política e preocupação social na indução da criação de mecanismos de avaliação para levantar e tornar públicas as informações sobre os desempenhos dos sistemas escolares. A lógica que subjaz estas ações é a de que a transparência pode contribuir para a melhoria da qualidade e excelência das instituições escolares. Nos países anglo-saxões, uma das denominações que o sistema de avaliação recebe é de “accountability”, termo importado da economia e da contabilidade que significa “prestação de contas”. Outro fator indutor do desenvolvimento dos sistemas de avaliação é a nova concepção das modernas correntes de administração pública de tornar o “serviço” realmente “público” enquanto atendimento e resultados alcançados.

É consensual entre os autores que estudam a avaliação de sistemas alguns elementos que devem estar articulados para que a avaliação seja efetiva. Esta articulação envolve três aspectos relacionados: informações levantadas periodicamente, análise e utilização destas informações na orientação das ações administrativas. Um sistema de monitoramento

requer um levantamento recorrente de informações a intervalos regulares e previsíveis com o propósito de produzir um juízo de valor sobre a condição, estado, direção ou taxa de crescimento de um sistema ou um de seus componentes no contexto das responsabilidades assumidas por uma cadeia administrativa de ação. (FLETCHER, 1995, p. 98)

Nesse sentido, a distinção feita por Waiselfisz (1993) entre “Pesquisa Avaliativa” e “Sistemas de Avaliação” é de suma importância. Segundo o autor, a diferença fundamental está no fato de que uma pesquisa, seja ou não de caráter avaliativo, possui um ciclo temporal delimitado, iniciando-se com o projeto e finalizando-se com o relatório final. Além disso, seu propósito se direciona mais a diagnosticar uma situação ou determinar fatores explicativos da realidade e

está ligada de forma mais imediata a um pesquisador ou equipe estruturada “ad hoc”. Em relação à possibilidade e capacidade de indução de reformas ou melhorias, o caráter esporádico e não previsível da pesquisa não exerce impactos nas instituições avaliadas. *A posteriori*, medidas podem ser tomadas para sanar os problemas, mas não fazem parte dos limites da pesquisa.

Em se tratando de Sistema de avaliação, este possui uma dinâmica diferente. Apresenta-se como uma sequência recorrente, ininterrupta e periódica de processos ou atividades de levantamento, tratamento e difusão de resultados, privilegiando a evolução da situação e os determinantes da mesma. Quanto à estabilidade do processo, os sistemas de avaliação tendem a estruturar uma burocracia estável e mais anônima, responsável pelo seu funcionamento, e a desenvolver normas e rotinas mais ou menos formalizadas para suas ações. E em relação ao poder de influência, a avaliação pode converter-se em um instrumento poderoso, indutor de mudanças a partir das expectativas geradas pelos resultados, da análise dos aspectos críticos a serem superados, das medidas para superação dos problemas etc. Fletcher (1995) corrobora estes argumentos ao afirmar que pesquisa não é avaliação:

A avaliação, ao preconizar e antever ações administrativas, assume compromissos que vão muito além do relatório apresentado como produto final de uma pesquisa. A pesquisa convencional é tópica e intermitente, despreocupada com a responsabilidade imediata de solucionar as questões por ela investigadas. A avaliação, como atividade permanente e recorrente, pressupõe a existência de um relacionamento mais formal e duradouro com seus clientes institucionais e pessoais, envolve-se numa relação recíproca comprometida com a busca de eventuais soluções que seriam mutuamente satisfatórias e procura a atribuição clara das responsabilidades individuais em cada instância. (FLETCHER, 1995, p.94)

Apesar da distinção feita entre pesquisa e avaliação e da ênfase dada às ações “a posteriori” pertinentes à avaliação, as atividades de intervenção não têm sido recorrentes e efetivas. Estudos indicam que na maioria das vezes as informações não são utilizadas como mecanismos de intervenção na realidade. Por ser um processo complexo, vários são os fatores intervenientes e decisivos que podem impedir o bom uso dos resultados. Na visão de Sousa (2000), três classes de problemas devem ser consideradas antes de se desencadear uma sistemática de avaliação de sistema:

O primeiro refere-se à tecnologia disponível e à infraestrutura necessária para a realização da avaliação que “deve ser considerada, a partir da análise, tanto das condições de processamento

e análise dos dados a serem coletados, quanto da construção de instrumentos fidedignos e válidos.” (SOUSA, 2000, p. 115)

As posições de Sousa (op. cit.) e Vianna (1998) convergem-se no sentido da importância da análise das condições nas quais se dão os desempenhos escolares ao se constituírem sistemas de avaliação, não considerando apenas o instrumento avaliativo em si:

Se pretendemos avaliar um sistema educacional, na sua globalidade, ainda que por intermédio de amostras, a parte relativa à avaliação dos produtos, conforme a proposta inicialmente apresentada, não pode ficar restrita ao rendimento escolar, sendo recomendável que se meçam atitudes, interesses e aptidões, mas a decisão final é de competência da equipe responsável pela implementação dos projetos, juntamente com o avaliador.” (VIANNA, 1998,p.27)

Em se tratando das condições nas quais os desempenhos dos alunos se desenvolvem, apenas um instrumento, o teste, é insuficiente para mensurar a complexidade envolvida no processo ensino e aprendizagem. Mesmo que se considerem os demais fatores como atitudes, interesses, aptidões, nível socioeconômico, enfim, o contexto no qual se dá a aprendizagem, sabe-se que ainda assim esta será uma visão parcial da realidade. As ações dos responsáveis pelas avaliações deveriam minimizar ao máximo as lacunas e o reducionismo de um único mecanismo ou instrumento de avaliação.

O segundo problema mencionado por Sousa (2000) relaciona-se à cultura avaliativa do país, aos setores participantes e às audiências envolvidas. O desenvolvimento e consolidação de uma cultura da avaliação são fundamentais para garantir que os sistemas de ensino, a comunidade escolar e a comunidade em geral possam se apropriar dos resultados da avaliação. Essa autora defende que “para desenvolver esta cultura avaliativa é preciso criar processos de divulgação, de discussão dos resultados de forma a permitir que os diferentes grupos envolvidos façam uso adequado da avaliação.” (SOUSA, 2000, p. 116)

A partir dessa afirmação, podemos depreender que essa cultura não se mede pela quantidade de avaliações produzidas, nem pelo tempo em que estas são realizadas, mas pelo envolvimento dos interessados em uma educação de qualidade, para que possam se valer dos resultados na intervenção e modificação da realidade da educação no país. A literatura a respeito demonstra que estamos aquém desta realidade, por isso a importância de pesquisas que investiguem o processo avaliativo, desde sua elaboração, aplicação até o uso e apropriação dos resultados que são feitos.

A terceira e última classe de problemas, ainda apontados por Sousa (2000), relaciona-se ao conjunto de hipóteses e variáveis a serem investigadas para identificar, compreender e explicar as dificuldades e defasagens do sistema de ensino. A autora ressalta que:

existem já fatores que vêm sendo tradicionalmente analisados e que realmente explicam as diferenças de desempenho. Assim fatores que agregam variáveis de nível socioeconômico e cultural, sexo, formação de diretores e professores, estrutura e organização e funcionamento da escola. Na verdade, tais fatores indicativos de defasagens socioeconômicas e culturais apenas confirmam diferenças de classes sociais. Nesse sentido, outros fatores devem ser analisados, visando oferecer elementos ao estado, sobre como atuar para corrigir tais diferenças de desempenho, mesmo sob condições sociais adversas. (SOUSA, 2000, p. 117)

Estes três aspectos analisados são fundamentais para que os gestores educacionais definam o enfoque analítico que a avaliação deve ter quando aplicada a um sistema de ensino, priorizando todos os fatores intervenientes nos resultados a fim de evitar uma visão parcial da realidade.

Para Klein e Fontanive (1995) um “sistema de avaliação deve obter e organizar informações periódicas e comparáveis sobre os diferentes aspectos do sistema educacional.” (1995, p. 28). Os autores entendem avaliação do sistema educacional como um conjunto de informações que objetivam diagnosticar e subsidiar a implementação ou manutenção de políticas educacionais, devendo, ainda, monitorar continuamente o sistema educacional para apontar os efeitos das políticas adotadas.

Com base no que vem sendo discutido, observa-se uma tendência mundial de ampliação e implementação de sistemas de avaliação do rendimento escolar, resguardadas as suas especificidades. A justificativa para a realização de avaliações no âmbito educacional é, em geral, a melhoria da qualidade do ensino. Na esteira da premência pela qualidade, diversos elementos concorrem para sua efetivação. Daí a necessidade de racionalização dos recursos públicos, das alterações nos modos de financiamento da educação e da reestruturação da gestão educacional. De acordo com Dias Sobrinho (2000, p. 145), a avaliação se torna “não só o reflexo dessas mudanças, mas, sobretudo seu instrumento organizador e legitimador.”

A forte tendência de constituição de uma cultura de avaliação, os questionamentos sobre a utilização dos resultados e as tensões em torno da forma de divulgação desses resultados são percebidos por Demailly (2001), que considera estes fenômenos significativos de mudanças

no modo de regulação dos sistemas escolares ou, mais precisamente, no surgimento de um novo modo de regulação no âmbito educativo.

Desta forma, a avaliação se transforma em um importante instrumento a serviço do governo na condução das políticas públicas. Esta discussão é feita por Barroso (2006), quando se refere à “sociologia política da ação pública”. Esse autor a considera fundamental à análise da regulação por julgá-la essencial para compreensão mais ampla do debate em torno das políticas públicas. Esse autor ainda destaca a necessidade de apreender o Estado pela sua ação e a necessidade de apreender a ação do Estado através dos seus instrumentos.

A apreensão do Estado por meio de suas ações implica em observar “a caixa negra” do Estado para compreender suas determinantes e seu funcionamento, valendo-se dos conceitos oriundos da sociologia das organizações que são incorporados à análise das políticas públicas atualmente, tais como ator, poder, estratégia, informação e outros. Apreender as ações do Estado por meio de seus instrumentos parte do pressuposto de que a ação pública é um espaço constituído por finalidades, conteúdos e projetos bem como por técnicas e instrumentos capazes de gerenciar e aferir as situações. Barroso (op. cit.) afirma que um instrumento de ação pública traduz sempre uma determinada concepção de regulação e a noção de “instrumento de ação pública” é essencial para se perceber as transformações nas políticas públicas e o papel que os novos modos de regulação desempenham na reconfiguração do Estado e das suas formas de governo. Reportando-se a Lascoumes e Le Gales (2004, p. 12) que conceituam instrumento de ação pública como “um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e significados de que é portador”, Barroso afirma que subjaz nesta relação a noção de regulação.

A avaliação do rendimento escolar dos alunos representa por excelência o instrumento de ação pública (LASCOURMES e LE GALES, 2004). Ela traz em seu bojo as prerrogativas descritas por Barroso (2006), quais sejam: apresentar dispositivos técnicos e sociais, organizar relações sociais específicas entre o governo e seus destinatários (escola, alunos) e carregar em si representações e significados. Estas últimas repercutem, das mais diversas formas, no âmbito no qual o instrumento é aplicado. O significado que subjaz uma ação pública como a avaliação, vai muito além de verificar dados de rendimento de aluno.

A possibilidade de apreensão das ações do Estado por meio de seus instrumentos deve estimular a reflexão sobre as limitações do processo de avaliação, o debate sobre os

problemas, os benefícios de tais medidas a fim de ‘avaliar’ as ações que devem ser instauradas.

Corroborando com a dedução de que a avaliação agrega em si elementos que a qualificam como um instrumento do governo, Salomon (2002), no livro *“The Tools of government. A Guide to the new governance”*, conceitua os instrumentos da ação pública como um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada a fim de resolver um problema de natureza pública. Estes instrumentos se evidenciam pelo grau de “coercividade”, “directividade”, “automatismo” e “visibilidade” e abrangem a regulação econômica, a regulação social e outras. Barroso (2006) destaca que tais instrumentos configuram uma determinada concepção da ação pública e um modo específico de materializar e operacionalizar a ação governamental. Contudo, ressalta que tais instrumentos não são neutros e produzem efeitos específicos independentemente dos objetivos previstos.

Conforme já discutido, o modelo de regulação das políticas educativas presente em diferentes países designava-se como burocrático-profissional, baseado na aliança entre o Estado e os professores, articulando uma regulação estatal, burocrática e administrativa com uma regulação profissional, corporativa e pedagógica. Em relação às políticas atuais, percebe-se a tensão existente entre o modelo burocrático-profissional e a tendência a novos modelos de governança e regulação designados por pós-burocráticos. Segundo diferentes autores, como Afonso (1998, 2003, 2005), Sobrinho (2002), Sousa (2008), Barroso (2005, 2006) o novo modelo está organizado em torno de dois referenciais principais: o do “Estado avaliador” e o do “quase mercado”. Podemos encontrar convergências com a realidade brasileira, respeitando as suas especificidades. Mesmo nos países europeus, as convergências parciais nos modelos não implicam em políticas idênticas, haja vista as diferentes proporções em que os modelos são apropriados pelas políticas, os diferentes contextos de partida em cada país, a hibridação dos novos modos de regulação com a situação vigente e as diferentes lógicas políticas. (BARROSO, 2005; LESSARD, 2007)

A partir das concepções do “Estado-Avaliador” e do “Quase Mercado” podemos compreender ainda mais os processos e as implementações de avaliações do rendimento escolar dos alunos. Nessa discussão estão presentes diferentes elementos que se articulam e compõem o escopo mais completo desta prática.

Partindo do pressuposto de que a lógica do mercado está presente na educação, Afonso (2005) destaca a ênfase exacerbada que é dada aos resultados e produtos educacionais viabilizados pela contenção de gastos e o gerenciamento eficiente dos recursos, ou seja, uma avaliação centrada na eficiência e na produtividade. Esse autor, citando Henkel (1991) no contexto inglês, mostra que a avaliação é vista pelo governo como um componente significativo na estratégia de controle de despesas públicas, mudança na cultura do setor público, alteração de fronteiras e definição das esferas de atividade pública e privada. Ainda segundo esse autor:

Trata-se agora de tentar conciliar o Estado-avaliador – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados (sobretudo acadêmicos) – e a filosofia de mercado educacional assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre as escolas. Sendo a avaliação um dos vertentes fundamentais neste processo, é necessário saber qual a modalidade que melhor serve à obtenção simultânea daqueles objetivos. (AFONSO, 2005, p.119).

Ainda para o mesmo autor, a modalidade de avaliação que melhor exerce o papel conciliador entre o Estado avaliador e o mercado educacional é a que visa o controle de objetivos previamente determinados, denominada avaliação padronizada. Ela permite a expansão do Estado e do mercado, pela publicização dos resultados. Esta modalidade de avaliação emergiu como a mais valorizada e recorrente nas políticas educativas e nas agendas educacionais nos países que empreenderam reformas em seus sistemas de ensino, ainda que não tenham utilizado esta nomenclatura. Ela permite evidenciar o paradoxo do Estado:

Por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado-avaliador), mas, por outro lado, tem que partilhar esse escrutínio com os pais e outros ‘clientes’ ou ‘consumidores’(...). Produz-se assim um mecanismo de quase-mercado em que o Estado, não abrindo mão da imposição de determinados conteúdos e objectivos educacionais (de que a criação de um currículo nacional é apenas um exemplo), permite, ao mesmo tempo, que os resultados/produtos do sistema educativo sejam também controlados pelo mercado. (AFONSO, 2005, p.122)

A conclusão do autor é que o Estado reforça seu poder de regulação e retoma o controle central sobre o currículo escolar e a avaliação é acionada como suporte de processos de responsabilização ou de prestação de contas relacionados aos resultados educacionais, tornando-se estes mais importantes que os processos pedagógicos.

Segundo Lessard (2008), a pesquisa avaliativa e os instrumentos quantitativos de medida dos efeitos das políticas (instrumentos de trabalho dos atores na apreensão do real) são consideravelmente valorizados pelas políticas do Estado avaliador ou do Estado regulador.

Nesse âmbito se encontram os instrumentos científicos de medida da aprendizagem traduzidos em padrões de desempenho dos alunos, das escolas e dos sistemas educativos. Por meio desses instrumentos são estabelecidos alvos quantitativos para os planos de desenvolvimento das escolas, dos distritos escolares e dos sistemas nacionais. Servem ainda à estruturação de políticas de alocação de recursos e às comparações internas e internacionais em função de uma norma abstrata de eficácia e de eficiência. O autor prossegue afirmando que se evidencia uma instrumentalização mais forte das políticas no plano quantitativo a partir de uma grande preocupação com o desempenho e com a busca de resultados. Nesse sentido:

os números desempenham uma dupla função: eles dão a impressão de que a descrição do real que eles fornecem é objetiva e, portanto, indiscutível, e de que os objetivos perseguidos são legítimos, pois são evidentes. Os números – os estudos avaliativos que são convocados como provas da eficácia de um método, de um dispositivo, de um modelo, de um programa, etc. - substituem a teoria que, não há muito tempo, fundamentava certas políticas. Tudo se passa como se as teorias sobre a aprendizagem não tivessem mais autoridade: a retórica positivista lhes dá, a partir de agora, o estatuto de modismos (“fads”) dos quais é importante liberar o campo da educação. (LESSARD, 2008, p. 8)

O autor descreve as formas assumidas pela pesquisa avaliativa. Primeiramente, há uma generalização dos testes padronizados a todos os alunos de todas as escolas que pretende retratar a eficácia do sistema de ensino e suas unidades, gerando, dessa forma, a hierarquização dos estabelecimentos. Tomando como referência a experiência anglo-americana e anglo-saxã, Lessard afirma a prontidão do Estado em investir somas consideráveis em pesquisas que meçam a eficácia e eficiência dos professores, dos programas, dos dispositivos, dos instrumentos e das práticas educativas. Segundo ele, a ciência de matriz positivista se impõe através dos estudos quantitativos, de preferência longitudinais e multivariados e dos estudos experimentais ou quase experimentais que se realizam em diferentes instâncias, como na IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*), na OCDE e no BM.

Lessard (2008) não contesta os diferentes e multivariados resultados apresentados nessas investigações, mas faz uma ressalva quanto à necessidade de se analisar criticamente a construção das problemáticas de pesquisa que conduzem à produção de determinadas relações entre as variáveis e os tipos de resultados obtidos. Destaca, ainda, a necessidade de cuidado com as generalizações que são feitas a partir dessas relações, bem como com a construção de normas abstratas e descontextualizadas. Para ele, a noção de eficácia deve ser associada às

escolhas de valores, definidas de forma plural numa sociedade democrática, moderna e avançada.

O referido autor considera mínima a contribuição que a pesquisa avaliativa oferece ao conhecimento por se restringir a constatar e a medir a extensão do efeito, dizendo pouco sobre os processos ou sobre as razões que produziram tal efeito. Lessard situa o interesse dos poderes públicos nos métodos quantitativos e desenhos quase experimentais no contexto da Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Para ele, essas pesquisas acompanham e sustentam uma nova conformação de gestão e o desejo de controle sobre os atores educativos submetidos às exigências do desempenho. A ciência, por sua vez, ao produzir esses resultados incontestáveis, reveste-se de autoridade concedida pelos poderes públicos e, ao mesmo tempo, corrobora para que suas escolhas de valores fiquem veladas. Destarte, a decisão e o debate sobre diversos aspectos da educação, tais como modelos pedagógicos, métodos de ensino, formação de professores, ficam a cargo da ciência. Contudo, Lessard (op. cit.) destaca que a pesquisa avaliativa tem sua importância, inclusive no suporte às políticas educativas, mas há que se cuidar para que não apresente um caráter reducionista.

Abordaremos em seguida, três elementos que constituem plataforma da justificativa do “Estado Avaliador” para a implementação de avaliação de sistemas escolares, quais sejam: qualidade, equidade e justiça social. A discussão sobre qualidade respalda as iniciativas para implementação da avaliação nos sistemas de ensino. Segundo o discurso oficial, para se conhecer determinada realidade, é necessário analisá-la, conhecer seus aspectos favoráveis, desfavoráveis e então proceder-se às inserções necessárias.

1.9. Qualidade, equidade, justiça social

É notório nos discursos políticos oficiais o estabelecimento de um vínculo estreito entre a avaliação e a qualidade do ensino público. Tamanha ênfase explica-se pela capacidade atribuída à avaliação de melhorar a qualidade do ensino ao propiciar a visibilidade da realidade educacional através dos resultados, fornecendo elementos para a superação dos problemas detectados. A incidência de avaliações no âmbito educativo se respalda no argumento de verificar a situação de aprendizagem dos alunos como forma de mensurar a qualidade da educação. Qualidade esta compreendida normalmente como resultados obtidos nos testes que, por sua vez, de acordo com a lógica dos avaliadores, denunciam a qualidade do

trabalhador docente. Trata-se de uma forma indireta de mensurar o trabalho que é desenvolvido pelo professor na sala de aula. Portanto, é imprescindível discutir o conceito de “qualidade” que subjaz as discussões e as justificativas para as reformas.

O conceito de qualidade é complexo e ambíguo e possui contornos diferentes dependendo do contexto e dos interesses vigentes. A preocupação com a temática tem se manifestado em diferentes países e épocas distintas. Franco (1994), tratando da complexidade do conceito de qualidade, considera-o um produto histórico e social que reflete um posicionamento político e ideológico, orientado por expectativas diferentes que assimilam demandas diversificadas e mutáveis ao longo do tempo. No âmbito dos sistemas educacionais, o termo “qualidade em educação” admite uma variedade de interpretações, dependendo da concepção que se tenha sobre “qual” educação deve se proporcionar à sociedade. O termo educação de qualidade pode estar relacionado ao domínio eficaz dos conteúdos previstos nos planos curriculares, à aquisição de uma cultura científica ou literária, ao desenvolvimento da capacidade técnica para atender ao sistema produtivo ou relacionado, ainda, à promoção do espírito crítico e ao fortalecimento do compromisso para transformação da realidade. Em contexto mercantil, a expressão “qualidade educacional” tem sido concebida como eficiência, eficácia, efetividade e relevância do setor educacional, dos sistemas educacionais e de suas instituições. De modo geral, quando se diz que algo tem qualidade, remete-se a um juízo sobre seu valor e mérito, o que pode ensejar diferentes intencionalidades, percepções, ideologias.

Tratando dos diferentes significados que o conceito qualidade pode assumir, Enguita (1997) analisa o movimento cambiante do conceito de qualidade e assinala três momentos distintos e destaca, ainda, que cada versão não substitui inteiramente as anteriores; afasta-as, mas convive com elas. Para ele, o termo *qualidade* foi inicialmente identificado com a capacitação de recursos humanos e materiais existentes nos sistemas escolares ou em suas partes componentes: proporção do produto interno bruto ou do gasto público dedicado à educação, custo por aluno, número de alunos por professor, duração da formação ou nível salarial dos professores etc. A qualidade dos serviços públicos era medida pelos custos ou recursos materiais ou humanos por usuário. Posteriormente, o conceito passou a relacionar-se com a eficácia do processo, que preconizava o alcance de resultados máximos com custos mínimos. Atualmente, continua vinculado aos resultados alcançados e sua mensuração ocorre por meios variados como taxas de retenção, promoção, egressos dos cursos superiores e rendimento escolar comparado internacionalmente, para citar apenas alguns. Enguita (op. cit.) ainda

chama a atenção para o fato de que mudanças terminológicas podem ser indícios de mudanças ideológicas, como no caso da qualidade:

O termo ‘qualidade’ poderia abarcar não apenas as políticas educacionais que hoje ganham terreno, mas, igualmente, as dos anos sessenta e início dos anos setenta: ao fim e ao cabo, tratava-se de melhorar o sistema educacional, permitir que mais pessoas acessem ao ensino geral não especializado, etc. A “igualdade de oportunidades” era, por assim dizer, a síntese da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da seleção, no ponto de chegada). Mas enquanto a palavra de ordem da “igualdade de oportunidades” coloca ênfase no comum, a da “qualidade” enfatiza a diferença. (ENGUIITA, 1997, p.105)

A partir destas observações, ressalta-se a importância de percebermos claramente o sentido ideológico que subjaz às concepções de qualidade apreçadas nos documentos que regulam os programas de avaliação e que têm como marco a qualidade do ensino.

É importante ressaltar que a centralidade da “qualidade” pode desviar o olhar de outros aspectos em torno dos quais se deveriam concentrar reflexões e ações educativas. Entre esses eixos, Enguita (1997) aponta a discussão da “igualdade” e a “igualdade de oportunidades” como coringas até então contemplados e substituídos pela nova retórica da qualidade.

Gentile (1997) situa o surgimento do debate em torno da qualidade na América Latina no início da década de 1980 como contraface do discurso da democratização, ressaltando que isso ocorreu pelo fato do discurso da qualidade no campo educacional ter incorporado em si o conteúdo mercantil peculiar ao setor produtivo. Portanto, esse autor associa a instalação do discurso hegemônico da qualidade (esta com conotação mercantil) à eliminação das demandas democráticas do cenário educativo. Ambos os autores, Enguita e Gentile enfatizam a transposição dos paradigmas ideológicos do mercado em relação à qualidade, para a educação.

No Brasil, o conceito de qualidade ressaltado nos argumentos pró-reforma, tanto por parte do Banco Mundial como por parte das instâncias Federais e Estaduais de Educação está em consonância com os conteúdos do mercado. Para o BM segundo Torres (1998), a qualidade seria o resultado da presença de insumos específicos que intervêm na escolaridade.

Na América Latina e Caribe, o debate sobre qualidade se instalou na década de 1980 nas conferências de ministros da educação (1989 e 1991) e na publicação da UNESCO/CEPAL: Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade, 1992. Nestas discussões, estabeleceu-se o consenso de que a educação é o mais adequado instrumento para

resolução dos problemas referentes à sobrevivência e ao desenvolvimento social. O discurso do crescimento econômico vem como resposta à problemática da sobrevivência e toma a educação como o mecanismo para promovê-lo, tendo como suporte a teoria do capital humano. Quanto ao desenvolvimento social, o sistema escolar, por meio de mecanismos de equidade e da socialização dos valores e códigos culturais comuns, se encarrega de promover a integração social. De acordo com a OCDE (2004), o Brasil é um dos países nos quais a correlação entre o nível socioeconômico e cultural dos alunos e as condições escolares associadas à eficácia escolar possui maior magnitude.

Casassus (2007) discute o conceito de qualidade, analisa as dificuldades em fazê-lo, as diferentes percepções e alterações sofridas com o contexto educacional, as ambiguidades que tal conceito gera entre outros aspectos pertinentes ao tema. Em um estudo sobre a desigualdade social, o autor discute esta problemática, trazendo elementos importantes para o debate. Casassus ainda apresenta um histórico do surgimento do interesse pela qualidade da educação e situa-o em 1983 nos EUA com a publicação do relatório da Comissão Nacional de Excelência em Educação. O Relatório denunciava a qualidade ruim da educação naqueles países e a necessidade de mudanças. Em 1984 a preocupação com a qualidade esteve aliada à necessidade de os Estados Unidos manterem sua soberania ante o mundo e via, portanto, na educação, uma ameaça à competitividade e integridade de sua sociedade, sendo necessária uma educação de qualidade. Na ocasião, a partir de deliberações tomadas em reunião da OCDE estabeleceu-se para os países membros a prioridade com a qualidade da educação. A orientação era vincular a qualidade aos diversos componentes da educação como currículo, direção escolar, docentes, avaliação e supervisão. Tal orientação convergiu na elaboração do relatório internacional “Escolas e qualidade do ensino” (1990) e no “Debate ministerial sobre educação e formação de qualidade para todos” (1990).

Na retrospectiva histórica realizada por Casassus (2007), é demonstrado que na década de 1980 a percepção de melhor educação pautava-se na referência quantitativa. As taxas de matrículas, a permanência mais prolongada no sistema escolar, taxas de graduação elevadas eram os parâmetros para classificar a “melhor” educação entre países. Portanto, a noção de qualidade girava em torno desses parâmetros. Contudo, tais parâmetros apresentaram problemas por não possibilitar a discriminação dos elementos que explicassem as diferenças de competitividade observadas entre os países que tinham quantidade de anos de escolarização similar. (CASASSUS, 2007, p. 43).

Como não era mais possível comparar a qualidade em termos quantitativos, buscou-se a visão qualitativa, recorrendo-se a instrumentos que medissem a qualidade. Elaboraram-se hipóteses sobre os fatores “materiais” e sobre os fatores “imateriais” determinantes dos resultados. Os fatores materiais foram identificados como taxas de relação professor/aluno, número de livros em casa ou nas escolas, luminosidade na sala de aula ou quantidade de alunos dentro dela e os fatores imateriais tidos como expectativas e interações que acontecem dentro das escolas ou no lar. Atualmente, o foco das avaliações concentra-se na observação e medição do sucesso acadêmico. Sendo assim, de acordo com Casassus (op. cit.), mensurar e nomear a qualidade são pontos centrais no processo de avaliação.

Em análise às desigualdades sociais, o referido autor faz a distinção entre pares de conceitos importantes para o debate educacional e que, frequentemente, são utilizados indistintamente. O autor destaca a necessidade de reconhecê-los em suas especificidades pela possibilidade de, mediante sua interpretação, conduzirem a diferentes políticas. São eles:

a) Igualdade/desigualdade – são termos que pertencem ao âmbito jurídico e referem-se ao direito. É o princípio que concede a todos os cidadãos o mesmo direito à educação. Igualdade também se refere à “equivalência de duas quantidades ou, expresso de outra forma, à equivalência em resultados”. Igualdade/desigualdade é, ao mesmo tempo, um direito e um resultado objetivo.

b) Equidade e Iniquidade – o termo se origina no âmbito da ética, refere-se à “justiça natural”, por oposição à lei positiva. É guiar-se pelo sentimento do dever ou da consciência mais do que pelas prescrições da lei que leva a dar a cada um o que ele merece. Assim, as oportunidades são regidas pela equidade.

c) Homogeneidade e diversidade – refere-se à “variedade, semelhança e diferença que pode ter uma origem cultural”. Casassus passa a discutir a perversidade da aplicação destes conceitos por possibilitarem interpretações diversas e resultarem na formulação de políticas educacionais de efeitos contrários. (2007, p. 48). Portanto, ele analisa as implicações resultantes das acepções dos termos acima nas políticas educativas: uma política baseada no princípio da igualdade procurará igualar o acesso à educação e buscará a igualdade nos resultados – Igualdade de direito (acesso) e igualdade de resultado (rendimento acadêmico). De acordo com os dados da pesquisa da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) o acesso aos diversos níveis de ensino é diferenciado. Uma parte dos

pobres termina o ensino fundamental, uma parte menor termina o ensino médio e uma porcentagem mínima tem acesso e conclui o ensino superior. Em relação à igualdade de resultados, encontram-se hierarquizados por estratos sociais. No contexto das economias liberais, prevalece apenas o princípio da 'igualdade de direito', ou seja, direito de todos à educação. Em relação à igualdade de resultados, prevalece a lógica da diferenciação. O individualismo é valorizado e, portanto, o princípio da desigualdade é aceito como critério de seleção econômica e social.

Quanto à equidade, a política embasada nesse princípio enfocará uma educação que atenda às necessidades do estudante em consonância com a sua condição social e características culturais. Segundo Casassus (op. cit.), esse princípio ético de tratamento diferencial tem um aspecto negativo ao fomentar a segregação social e limitar o relacionamento das pessoas a apenas um tipo delas. Além disso, esse tratamento diferencial pode transformar-se em discriminação negativa, prevalecendo a máxima “quem tem mais, recebe mais e quem tem menos, recebe menos”. Ainda segundo esse autor, isso ocorre mediante uma relação estabelecida de que “se recebe o que se paga”. Em síntese, “em nome do princípio da equidade, elaboram-se políticas de iniquidade.” (CASASSUS, 2007, p. 47)

A política baseada na homogeneidade supõe uma igualdade em todos os âmbitos e é orientada para que todos recebam “objetivamente” as mesmas oportunidades e, para tanto, busca-se garantir a similaridade de conteúdos. Atualmente, o conceito de homogeneidade, que antes primava pela similaridade de conteúdos para fazer jus à noção de democracia e garantir a ideia de pertencimento a um universo cultural comum, volta-se agora para a valorização da diversidade. A diversidade se baseia no princípio de dar a cada um, o que está em consonância com suas características. Porém, esse princípio entra em contradição com o que ocorre nas políticas de avaliação homogêneas na medida em que, ao avaliar, são utilizadas provas objetivas nos sistemas nacionais de avaliação e, por isso, “o que se avalia tende à homogeneidade”. (CASASSUS, 2007, p. 48)

Para Tiramonti (2001), no que se refere à justiça social na América Latina, as reformas acentuaram os processos de exclusão:

aprofundou-se a tendência, que sempre houve na América Latina, de gerar um grupo de excluídos sociais que fica fora da trama social e que em muitas ocasiões têm na escola estatal a única oportunidade de incorporação à vida comunitária. Entre estes setores marginalizados e as elites parece aprofundar-se uma brecha que fragmenta a sociedade, dificulta a

constituição de um imaginário compartilhado, gera uma sociedade marcada por descontinuidades culturais e põe em sério risco a possibilidade de concretizar o princípio de representatividade democrática. Para o campo estritamente educativo, produz condições sociais e culturais tão díspares para a ação pedagógica que dificilmente esta terá condições de suavizar, ainda que não neutralizar, estas diferenças. (TIRAMONTI, 2001, p.24)

As análises da autora sobre as defasagens estruturais dos alunos oriundos das classes desfavorecidas demonstram que os mesmos já chegam à escola com um grande déficit cultural. Ainda que a problemática da universalização da educação esteja praticamente sanada na realidade brasileira, a permanência e o direito à aprendizagem com qualidade estão comprometidos. A lógica “educação para todos, mas não a mesma educação” tem prevalecido. Na concepção dessa autora, nas ações governamentais:

não cabe ou, pelo menos por hora, não foi incorporada a idéia de que as desigualdades profundas no acesso aos bens econômicos e culturais gera diferenças culturais que só podem ser atendidas através de estratégias pedagógicas que considerem tais diferenças. (TIRAMONTI, 2001, p. 25).

Ao empreender a pesquisa educacional na América Latina denominada PEIC (explicitada acima), “Primeiro Estudo Internacional Comparativo em Linguagem, Matemática e Fatores Associados para Alunos de Terceira e Quarta séries do Ensino Fundamental” (PEIC) cujo objetivo era verificar quais os mecanismos produtores da desigualdade no sucesso escolar, Tenti (2007), conseqüentemente, deparou-se com a discussão da qualidade educacional. Portanto, logo de início, pressupõe a qualidade como um conceito ambíguo e tautológico ao afirmar que quando se diz “qualidade da educação” enfrenta-se a dificuldade de não se especificar o que se está aludindo. Para sair dessa ambigüidade e para atender aos reclamos de sua pesquisa, o autor definiu o que se entendia por qualidade e optou, então, por uma definição restrita e precisa mediante a necessidade de identificar e medir níveis de aprendizagem. (TENTI, 2007, p. 43). Portanto, na concepção de seu estudo, qualidade é um “nível aceitável de rendimento ou sucesso acadêmico, e considerou-se como rendimento ou sucesso acadêmico a nota obtida de respostas corretas nos itens das provas de linguagem e matemática.” (2007, p. 45). Segundo esse autor, é óbvio que esta definição é restrita e incompleta, e é só uma metáfora, mas, definida assim, teve o mérito de identificar uma variável dependente que pode ser relacionada com um conjunto de variáveis independentes ou fatores explicativos. Logo, diante da impossibilidade de precisar a definição de qualidade, fica a critério de quem vai mensurá-la, determinar os parâmetros.

Na análise empreendida por Tenti (2007) sobre a qualidade, o autor afirma que em termos da cobertura educacional, o crescimento é constante ainda que em ritmos diferentes nos distintos países e segundo setores sociais ou áreas territoriais. Porém, em termos de qualidade, os indicadores de rendimento, de modo geral, não mostram variações significativas no tempo. Por outro lado, a medição da qualidade da educação é um operativo que tem arestas teórico-ideológicas e metodológicas muito mais complexas que a medição da inclusão escolar. Em parte, não é fácil definir, de forma conceitual e operacional, quais são os conhecimentos ou resultados da experiência escolar que são socialmente significativos. Há consenso sobre a necessidade de todas as crianças irem à escola, mas quando se trata de definir o que elas têm que aprender, predominam as visões e expectativas diferentes ou não claramente conflitivas. Tampouco existe consenso a respeito das estratégias técnicas empregadas para medir o rendimento escolar e as aprendizagens efetivamente desenvolvidas pelos alunos. Em muitos casos, as estratégias empregadas sistematicamente em vários países da América Latina não permitem comparar resultados ao longo do tempo.

Ainda segundo esse mesmo autor, para que o sistema educativo nacional na América Latina tenha condições de responder aos desafios econômicos, sociais, políticos e culturais, impõe-se um objetivo comum: mais e melhor qualidade da educação para todos e com maior eficiência no uso dos recursos que, por definição, são escassos. A partir desse consenso, pode-se desenvolver um programa de intervenção e ao mesmo tempo construir as alianças que permitam gerar a energia política e reunir os recursos necessários para a grande reforma (TENTI, 2007, p. 57). Nos Estados Unidos e na Europa a preocupação com a qualidade da educação surgiu uma década antes. As políticas praticadas em tais continentes foram exportadas para a América Latina sem se considerar a realidade peculiar dos países latino-americanos. Realidade esta marcada, dentre outros aspectos, pela desigualdade estrutural. As reformas empreendidas nos países da América Latina, inclusive no Brasil, se respaldaram nos conteúdos das políticas aplicadas nos Estados Unidos e na Europa, centradas em temas de gestão, particularmente na introdução dos ideários de mercado fundamentados no princípio da competição. Esse aspecto, em particular, levou as escolas a competirem entre si na captação de novos alunos, a fim de se alcançar a qualidade da educação. Ainda de acordo com esse autor, ao aplicar-se nos países da América Latina medidas similares às dos países industrialmente mais avançados, houve um retrocesso em matéria de equidade e um descuido com a preocupação em relação à igualdade de direitos.

A discussão sobre a qualidade da educação insere-se em um contexto mais amplo do debate em torno da justiça social. Tenti (2007) afirma que as transformações recentes da economia e da sociedade latino-americana estão provocando um acirramento das desigualdades históricas da educação básica no que se refere às oportunidades de acesso, rendimento e qualidade. O autor prossegue afirmando que os objetivos homogêneos e homogeneizadores da escola pública tradicional contrastam com um sistema educativo cada vez mais diferenciado, segmentado e descentrado. E essa fragmentação obedece de certa forma, à mesma estrutura da sociedade. Sendo assim, o problema da educação básica é complexo, diferenciado segundo o segmento social a que se refere e, na maioria das vezes, a pobreza das famílias se junta à pobreza da oferta escolar. De modo geral, as escolas para os excluídos e dominados são escolas pobres no que tange aos equipamentos didáticos, infra-estrutura física e qualidade dos recursos humanos que ali trabalham. Por sua vez, os professores tendem a ter baixas expectativas com relação às capacidades de aprendizagem dos alunos provenientes dessa camada e, como resultado final dessa equação, cria-se um círculo vicioso da pobreza social e da pobreza da aprendizagem escolar.

Tenti (op. cit.) discute ainda a massificação da escolarização das novas gerações em um contexto de desigualdades econômicas e sociais crescentes. A maioria dos alunos da América Latina ingressa na escola, mas nem todos com iguais recursos familiares e escolares que possibilitem o avanço na aprendizagem, a permanência na carreira escolar e obtenção de títulos escolares socialmente relevantes. A combinação de escolarização com pobreza e exclusão social se agrava pela persistência de problemas na estrutura institucional dos sistemas educativos que não tem logrado melhorar sua própria gestão democrática. (TENTI, 2007, p. 55).

Neste contexto, evidencia-se com maior clareza a educação básica como gestão do trabalho e da pobreza. (OLIVEIRA, 2000). Uma educação cuja qualidade, além de inúmeros outros condicionantes, está sujeita à realidade contextual do local no qual a escola está inserida e cujas condições socioeconômicas são usadas como determinantes da qualidade da educação ofertada. A estrutura das escolas, muitas vezes apresentam-se sucateadas, sem infraestrutura adequada, sem bibliotecas, sem recursos e materiais didáticos. A clientela, por vezes, é desprovida de recursos financeiros e culturais e os professores, muitas vezes, despreparados e desmotivados. Além da possibilidade do pré-determinismo e do preconceito influenciar o ensino ministrado pelos professores, retomando o que já foi mencionado anteriormente pela máxima: “educação para todos, mas não a mesma educação”.

1.10. Banco Mundial: influências nas políticas educativas

De acordo com documentos do BM⁷, os desafios fundamentais que os Sistemas educativos dos países em desenvolvimento têm são quatro: acesso, equidade, qualidade e redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. Portanto, a qualidade da educação é vista como um dos principais desafios para a reforma educativa, perpassando todos os movimentos pró-reforma. Tal qualidade passa a ser referenciada pelos valores de mercado – rentabilidade, lucro, resultados. Neste sentido, a escola de qualidade é aquela que atua segundo os parâmetros da eficiência e eficácia, medidas pelos resultados ou produtos da escola: taxas de evasão e repetência.

Sob a lógica do mercado, tal qualidade apregoada pelo BM está atrelada aos resultados visíveis no rendimento e voltada para a avaliação do produto por meio dos relatórios estatísticos. Nesta ótica, avaliação significa a mensuração da eficiência e da produtividade. Esta preocupação refletiu-se nos deslocamentos dos investimentos do Banco para insumos considerados mais rentáveis que, de acordo com Torres (1996), são listados em ordem de prioridade: bibliotecas, tempo de instrução, tarefas de casa, livros didáticos, conhecimento do professor, experiência do professor, laboratórios, salário do professor, tamanho da classe. Mas sua recomendação é que se invista em apenas três aspectos, julgados como principais: tempo de instrução, livros didáticos e conhecimento do professor.

Esta percepção é preocupante na medida em que deverá balizar os programas de avaliação. Percebe-se também que a qualidade não trata do conhecimento em si, mas da sua quantificação. A importância da política do BM junto ao setor educacional tomou proporções maiores a partir da já referida Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtiem. Várias organizações como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), UNICEF e a UNESCO estiveram presentes, além de 155 nações e 150 entidades não governamentais. “A despeito da massiva presença mundial e da participação de importantes organismos internacionais, o Banco declarou-se como o principal *sponsor* da Conferência Mundial de Educação para Todos.

⁷ O grupo Banco Mundial é constituído por cinco instituições: Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (IFC), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI). Porém, ao referir-se apenas ao Banco Mundial, reporta-se a duas instituições: BIRD e AID.

Retomando os conceitos regulativos anteriormente vistos, verificamos o efeito “contaminação” concretizado na realidade brasileira por meio da influência dos organismos internacionais pertencentes à ONU, tais como o BM e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros. O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) é um exemplo da influência dos organismos internacionais no campo da educação. Ficou estabelecido na Conferência Mundial sobre Educação para Todos que os países mais pobres e populosos do mundo deveriam assimilar, na elaboração de seu Plano Decenal de Educação, os consensos ali estabelecidos (OLIVEIRA, 2000). A tendência de se avaliar os Sistemas de Ensino no Brasil vem balizada em acordos firmados entre o Banco Mundial e o Ministério de Educação e Cultura.

Fonseca (1997) chama a atenção para a contradição emanada da proposta “educação para todos” em um contexto em que se processa a universalização da educação primária e seletividade dos níveis subsequentes. Portanto, os recursos dirigem-se prioritariamente à educação primária e, nos outros níveis recomenda-se a utilização de outras formas de pagamento no setor público, bem como a transferência gradativa de seus serviços para o setor privado, principalmente no nível superior. A autora ainda destaca na proposta a estranha “possibilidade de convivência de dois princípios antagônicos: “educação para todos” e “seletividade.”

Ainda de acordo com essa autora, as diretrizes presentes em documentos do BM, na década de 1990, já preconizavam a necessidade de realização de reformas no setor social. Os princípios de equidade e de justiça social referentes ao acesso aos benefícios públicos são submetidos à noção da recuperação de custos. Segundo Fonseca (op. cit.), esta exigência justifica o consenso na definição do limite de educação e saúde para os pobres, camuflada por princípios humanitários, como na “Declaração de Educação para Todos.”

Torres (1998) corrobora as discussões anteriores ao afirmar que o Banco se transformou na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento, denominando-se como a maior fonte de assessoria em matéria de política educacional e de fundos externos para o setor. Na verdade, o próprio Banco se apresenta não apenas como agência de financiamento aos países em desenvolvimento, mas também disponibilizando seu conhecimento e experiência técnica para projetos em diferentes áreas. Segundo o BM, a intenção é a diminuição da pobreza nos países em desenvolvimento, únicos beneficiários de seus empréstimos. “O Banco Mundial é uma das maiores fontes de

conhecimento e financiamento do mundo, que oferece apoio aos governos dos países membros em seus esforços para investir em escolas e centros de saúde, fornecimento de água e energia, combate a doenças e proteção do meio ambiente.” (“O que é o Banco Mundial”). De acordo com documentos do Banco, os desafios fundamentais que os Sistemas educativos dos países em desenvolvimento têm são quatro: acesso, equidade, qualidade e redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. Portanto, a qualidade da educação é vista como um dos principais desafios para a reforma educativa, perpassando todos os movimentos pró-reforma. Tal qualidade passa a ser referenciada pelos valores de mercado: rentabilidade, lucro, resultados. Neste sentido, a escola de qualidade é aquela que atua segundo os parâmetros da eficiência e eficácia, medidas pelos resultados ou produtos da escola: taxas de evasão e repetência.

Para o BM, segundo Torres (1998), qualidade seria, portanto, o resultado da presença de insumos específicos que intervêm na escolaridade. Logo, a partir desta lógica, os resultados ou produtos da escola, indicadores de qualidade, devem ser monitorados por meio das avaliações. Em especial, cabe destacar o papel do BM que tem exercido forte influência nos rumos das reformas educativas no mundo todo.

Soares (1998) assevera que a importância do BM na educação pública deve ser destacada, pois, além do montante de seus empréstimos e a abrangência de sua área de atuação, possui um “caráter estratégico (...) no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento, por meio de políticas de ajuste estrutural.” (1998, p. 15). Essa autora esclarece, ainda, que de 1987 a 1990 do total de empréstimos que o Banco fez ao Brasil apenas 2% deles se destinavam à educação; de 1991 a 1994 a participação deste setor no montante financiado passou para 29%, revelando um grande crescimento no interesse do referido banco e na disponibilidade do governo brasileiro em ampliar sua área de influência na gestão da educação pública brasileira.

O reflexo e as consequências desta ampliação de empréstimos, tanto em volume como também em influência, são assim analisados por Sobrinho (2002):

Aos países que buscam seus empréstimos, impõe que a educação se ajuste a uma nova realidade de restrições orçamentárias, torne-se mais eficiente, produtiva e útil ao mercado, particularmente estreite seus laços com a indústria e assuma a racionalidade do modelo gerencial. O Banco estabelece as linhas gerais relativamente aos direitos de escolaridade e ao financiamento. A grande recomendação aos países pobres ou em desenvolvimento é de que a educação básica deve ser gratuita e receber a

maior fatia dos investimentos dos distintos poderes, cabendo mesmo algumas formas de subsídio às crianças carentes como, por exemplo, os subsídios repassados em forma de bolsa-escola. (SOBRINHO, 2002, p. 35)

No caso do Brasil, o programa bolsa-escola foi incluído ao Programa Bolsa-Família, isto é, um programa nacional de assistência social que fornece pagamentos mensais em dinheiro a cerca de 11 milhões de famílias que, para receberem esse benefício, são condicionadas à manutenção das crianças na escola dentre outras condições.

O Programa Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FUNDESCOLA⁸ III (13/06/2002 a 30/06/2008), seguindo o parâmetro de prioridades de financiamento do Banco Mundial – cuja focalização está no atendimento aos pobres e em projetos sociais – destinou-se à melhoria do desempenho das escolas brasileiras nas regiões mais pobres do Brasil (Nordeste, Norte e Centro-Oeste). Seu objetivo era a redução das desigualdades escolares nos sistemas de ensino dos estados e municípios destas regiões. A proposta desse programa é promover em regime de parceria e responsabilidade social, a eficácia, a eficiência e a equidade no ensino fundamental público dessas regiões por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadora e de qualidade. Seu foco é o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação.

Analisando as estratégias do BM para a educação básica, segundo Torres (1998), o referido Banco não elabora idéias isoladas, ao contrário, suas propostas são articuladas em medidas para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares. Embora se reconheça que cada país e cada situação concreta requerem especificidades, trata-se de fato de um ‘pacote’ de reforma proposto aos países em desenvolvimento que abrange um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação.

Deve-se ressaltar que embora o BM exerça influência na política educacional brasileira por meio de financiamentos a diferentes projetos e assessoria aos governos nacionais nas reformas empreendidas nos Estados, tal influência não implica na negação da existência de outros atores locais e internacionais que exercem peso preponderante nas decisões. Desta forma, segundo Coraggio (1996, p. 76) não incorremos no erro de atribuir “(...) a um supostamente

⁸O FUNDESCOLA foi estruturado em etapas como estratégia para a distribuição dos recursos e definição do programa de trabalho. O FUNDESCOLA I, executado entre junho de 1998 a junho de 2001, investiu US\$ 125 milhões. O FUNDESCOLA II investiu US\$ 402 milhões no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2005. O FUNDESCOLA III-A começou sua execução em junho de 2002 e dispõe de um orçamento de US\$ 320 milhões. A avaliação da etapa III-A, foi prevista para ser concluída em 31 de dezembro de 2010. Para o período de 2008 a 2010 seria implementada a etapa III-B, focada na educação infantil.

monolítico Banco Mundial a responsabilidade exclusiva pelas políticas nacionais de educação.” Vejamos, a seguir, quais são os principais eixos dos ‘pacotes’ promovidos pelo Banco:

a) A prioridade depositada na educação básica. O BM vem estimulando os países a concentrarem os recursos públicos na educação básica, aspecto este responsável, comparativamente, pelos maiores benefícios sociais e econômicos e considerado elemento essencial tanto para um desenvolvimento sustentável e de longo prazo quanto para aliviar a pobreza.

b) A melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educativa. O Banco Mundial concebe “qualidade educativa” como resultado da presença de determinados “insumos”⁹ que intervêm na escolaridade.

c) A prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa. Neste eixo, assume grande importância o processo de descentralização administrativa com o objetivo de otimizar o funcionamento interno dos sistemas. As propostas específicas do Banco se voltavam para a reestruturação orgânica dos ministérios, das instituições intermediárias e das escolas, para o fortalecimento dos sistemas de informação e para a capacitação de pessoal em assuntos administrativos. Em relação às instituições escolares, a descentralização torna-as autônomas e responsáveis pelos seus resultados. Assim, para que as escolas tenham autonomia, o Banco faz várias recomendações centradas, sobretudo, em aspectos financeiros e administrativos.

d) A convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares. A idéia central parte do pressuposto de que a participação dos corresponsáveis facilita o desempenho das escolas, porém, Torres (1998) ressalta que a participação da família e da comunidade na educação está cada vez mais fortemente contaminada pelo aspecto econômico.

e) O impulso do setor privado e dos organismos não governamentais (ONG’s) como agentes ativos no terreno educativo tanto nas decisões quanto na implementação das ações. Assim, a noção prevaiente neste eixo é a de introdução da concorrência no terreno educativo

⁹ - Estes insumos, em ordem de prioridade são: 1 - bibliotecas, 2 - tempo de instrução, 3 - tarefas de casa, 4 - livros didáticos, 5 - conhecimentos do professor, 6 - experiência do professor, 7 - laboratórios, 8 - salário do professor e 9 - tamanho da classe. (CORAGGIO,1996, p. 134)

(concorrência esta considerada como mecanismo chave para impulsionar a qualidade do que é feito na escola).

f) A mobilização e a alocação eficaz de recursos adicionais para a educação de primeiro grau como temas principais do diálogo e da negociação com os governos. Isto porque, na visão do Banco Mundial, a distribuição da despesa educativa se apresenta “desigual e injusta”. Por isso, esse órgão sugere uma redefinição das prioridades da despesa e uma maior contribuição das famílias e das comunidades nos custos da educação.

g) Um enfoque setorial. As propostas do Banco afastam-se do enfoque intersectorial proposto na Conferência sobre Educação para Todos. Nesse enfoque, a educação era vista como complexa, portanto, carente da união dos esforços de todas as áreas para a garantia da aprendizagem.

h) A definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica. Esta análise econômica opera comparando-se os benefícios dos custos tanto em relação ao indivíduo quanto em relação à sociedade. A comparação é feita por meio do cálculo da taxa de retorno e da medida em termos do aumento do salário de quem se educa.

Segundo Fonseca (2010) atualmente o BM financia projetos de educação primária, infantil e de educação não formal para cerca de 90 países e reconheceu a necessidade de investir no nível secundário de ensino para prover profissionais ao mercado de trabalho. Em 2005 por meio do documento “Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People”, apresentou diretrizes políticas e metas para a educação secundária no Século XXI. Atualmente, destina créditos para o desenvolvimento dos sistemas de educação secundária para 69 países (BANCO MUNDIAL, 1992; 2010).

Com base no que foi aqui exposto, é importante ressaltar que o Banco Mundial mantém sua atuação no financiamento de diversos projetos em diferentes países, principalmente nas áreas de infraestrutura, meio ambiente e educação. Segundo informações do Banco¹⁰, no Brasil, em março de 2009, havia 62 projetos em atividade, para um total de compromissos no valor de US\$ 8,1 bilhões. Outros 17 projetos do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), do Fundo para as Florestas Tropicais, de financiamento de carbono e de garantias também estavam em execução, totalizando US\$271 milhões em doações e garantias. O Brasil é o maior tomador de

¹⁰ Para maiores informações sobre os projetos já concluídos bem como sobre os que estão em andamento, consultar o *site*: > <http://www.bancomundial.org/> < no link: “Notas sobre o Brasil”. Acesso em 13/05/2009

empréstimos do Banco, com um montante total de US\$43.977 bilhões em créditos desde 1949. No nível estadual, o Banco Mundial tem atuado em programas de gestão pública com base em resultados como no Ceará, no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais. Para o período de 2008-2011, o Banco enfatiza sua ação direta com os estados. As contribuições para os desafios considerados importantes para o desenvolvimento e o crescimento do país, a longo prazo, são os seguintes:

- Reforma Fiscal e do Setor Público. Superação das restrições ao crescimento, combinando ações de curto e longo prazo que possam provocar um efeito imediato.
- Desenvolvimento do Setor Privado. Criação de um ambiente favorável para o aumento dos investimentos e para o crescimento conduzido pelo setor privado.
- Infraestrutura para o Desenvolvimento e a Redução da Pobreza. Ampliação do marco institucional e do investimento em infraestrutura prioritária, no âmbito das restrições fiscais do país.
- Desenvolvimento Humano. Fortalecimento do capital humano e da força de trabalho, por meio de um maior impacto dos serviços sociais e da eficiência dos gastos públicos.
- Desenvolvimento Rural e Agrícola. Redução da disparidade entre o agronegócio e a agricultura familiar no Brasil.
- Amazônia - Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Ambiental. Coordenação entre infraestrutura, energia, agricultura e meio ambiente.

Diante desse quadro, o Banco Mundial encontra no Brasil um terreno fértil para sua atuação.

No âmbito educacional, os Estados

desprovidos em muitos casos da gestão direta das escolas, recuperaram importância através da captação dos recursos externos, da construção de uma viabilidade técnica para as reformas do sistema, do desenvolvimento de marcos legais e da criação de consensos internos.(TIRAMONTI, 2001,p. 82).

Com isso, a legitimidade dos projetos financiados pelo Banco Mundial permite uma redefinição dos espaços políticos, agora nas mãos do mercado. Desta forma, prossegue a referida autora, na educação, o político se limita às orientações técnicas das reformas, à criação de redes de controle do sistema e da contenção social.

Logo, as propostas de implementação da avaliação educacional nas mais diversas modalidades e níveis de ensino se justificam a partir de toda a conjuntura de reformas, de novas demandas sociais, políticas, econômicas e culturais. Assistimos cada vez mais ao surgimento de ações governamentais que objetivam criar mecanismos para avaliar seus sistemas de ensino amparados na dupla lógica de que, primeiro, é necessário avaliar os alunos para averiguar se realmente estão aprendendo. Neste caso, a avaliação toma prerrogativas diagnósticas. Segundo, a necessidade de controle social e prestação de contas à comunidade como forma de justificar o emprego dos impostos por ela pagos. Esta lógica está respaldada na concepção empresarial de transparência e fidelização.

Assim como os princípios de descentralização, autonomia e modernização, comuns nas reformas educacionais, a avaliação também se constitui, neste novo paradigma, como um eixo indispensável nas políticas educacionais dos últimos 20 anos.

1.11. Resultados: produto e rendimento

Outra questão fundamental diz respeito, exatamente, à lógica explícita na idéia de resultados do rendimento do aluno como produto. Trata-se de uma transposição da lógica empresarial para a educação. Nesse sentido a escola é vista como uma empresa e o produto são os resultados do rendimento escolar tomados como evidências da eficiência e eficácia do sistema.

Segundo Demailly (2001) a idéia de obrigação de resultados surge no final dos anos 1980, com a desestabilização da forma escolar e com o nascimento do modernismo organizacional acompanhada da noção de racionalização da ação educativa. Neste novo contexto, a legitimidade dos meios, dos métodos tradicionais, a prescrição detalhada seria substituída pela noção da obrigação de competências, obrigação de eficácia e de resultados. Para a autora, os fins e os valores da ação educativa estão acima da noção limitada de “resultados”, é mais amplo e exige maiores reflexões.

A ênfase em resultados está intrinsecamente associada à idéia de mercado. Coadunando o pensamento de que a avaliação traduz a concepção de quase mercados na educação, Sousa e Oliveira (2003) afirmam que esta noção diferencia-se da alternativa de mercado propriamente

dito, tanto no aspecto operativo quanto no conceitual, podendo ser implantado no setor público com o argumento de induzir melhorias.

As medidas cabíveis dentro dessa lógica podem ser diversas, mas, no caso da educação, os mecanismos que têm evidenciado maior potencial de se adequarem a ela são as políticas de avaliação, associadas ou não a estímulos financeiros. (SOUSA E OLIVEIRA, 2003, p. 877)

Como exemplo de “melhoria”, elege-se a competitividade e a pressão geradas pela publicização dos resultados, tida como saudável e necessária. Cada escola é responsabilizada por seus resultados. Esta responsabilização individual das escolas gera a competitividade entre elas, já que cada uma tem que responder por si. A lógica da concorrência prevalece e não sobra espaço para socialização de experiências e conhecimento. Cada uma tem que lutar com todas as armas que possui para garantir uma boa colocação no *ranking*, alcançando benefícios e evitando sanções e desprestígio.

A divulgação das informações sobre o desempenho das escolas é considerada, com frequência, recurso suficiente para melhorar os padrões de qualidade, uma vez que se presume que gerará competição entre as escolas, os professores e os estudantes. Segundo Sousa (1997) a escola é tomada como um “microssistema” educacional e é responsabilizada pela construção do “sucesso escolar” de seu alunado, cabendo ao poder público, a aferição da produtividade por meio de aplicação de testes de rendimento aos alunos. Desta forma, tal procedimento se revela estimulador da competição entre as escolas, responsabilizando-as, individualmente, pela qualidade de ensino e, ao mesmo tempo, ressituaando o compromisso do poder público com seus deveres. Ainda segundo Sousa (1997), as práticas de divulgação dos resultados, ao que parece, têm a intenção de instalar mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as pelos resultados, sejam favoráveis ou não, e não de buscar subsídios para intervenções mais precisas e consistentes do poder público. Desta forma, acredita-se que o aprimoramento das ações administrativas e pedagógicas da escola será desencadeado, por um lado, a partir da reação de cada escola frente aos resultados obtidos e seu respectivo posicionamento perante as outras escolas e, por outro, a partir das ações do poder público, seja premiando, focalizando ações e até mesmo punindo as instituições escolares que não apresentam resultados favoráveis.

Oliveira (2007) chama a atenção para as implicações da “autonomia” concedida às escolas no contexto da descentralização. Agregada à autonomia está a responsabilização imposta sobre os trabalhadores docentes que “têm de responder pelo que fazem, como fazem e para que

fazem. Sendo assim, aumenta a responsabilidade dos trabalhadores docentes sobre o êxito dos alunos, ampliando os raios de ação e competência desses profissionais.”(2007, p.12). A referida autora ainda reforça as demandas atribuídas a esses trabalhadores que têm de responder às prescrições de ordem orçamentária, jurídica, pedagógica e política como provas e exigências de sua competência.

Diante dessa realidade, compreende-se a ênfase no desempenho dos alunos que passa a ser mensurado de forma exaustiva, por diversos instrumentos advindos de distintas instâncias e níveis. Ao avaliar o rendimento do aluno, indiretamente, avalia-se o desempenho do professor e ao se avaliar a escola, avalia-se o desempenho do diretor escolar.

Como apontamos no início do capítulo, Oliveira (2007), em seus estudos sobre como as reformas educacionais têm alterado a realidade escolar, particularmente a relação entre trabalhadores docentes e escola, destaca a presença da nova regulação educativa. Nesse contexto, a administração escolar ganha centralidade em função dos seguintes aspectos: “a escola como núcleo do planejamento e da gestão; o financiamento *per capita*, a regularidade e ampliação dos exames nacionais de avaliação, a avaliação institucional e a participação da comunidade na gestão escolar.” (OLIVEIRA, 2007, p. 03). Esta autora afirma que os aspectos físicos e organizacionais dos sistemas educativos são alterados a partir de critérios de produtividade e excelência, expressando uma regulação que embora dirigida à instituição pública e estatal, se respalda na lógica de mercado. Segundo a autora, as reformas educacionais foram marcadas pela descentralização administrativa, financeira e pedagógica acompanhadas de procedimentos padronizados que visavam à diminuição de custos e à contenção de gastos. Embora tenha sido outorgada maior autonomia às escolas, alguns procedimentos garantiram o controle central:

Tal descentralização veio acompanhada de processos de padronização de procedimentos administrativos e pedagógicos, como meios de garantir o rebaixamento dos custos da expansão do atendimento e redefinir gastos, sem, contudo, abrir mão do controle central das políticas. Por meio dos currículos centralizados, o livro e material didático, vídeos, programas de computadores, a regularidade dos exames nacionais de avaliação e a prescrição normativa sobre o trabalho pedagógico, observa-se relativa padronização nos processos escolares. (OLIVEIRA, 2007, p.11)

Portanto, ainda segundo essa autora, o processo de descentralização trouxe às escolas maior flexibilidade e autonomia, mas também imprimiu uma demanda maior de atividades e responsabilidades que têm conduzido à intensificação e à autointensificação do trabalho dos

envolvidos na educação. Os trabalhadores “se sentem autorresponsabilizados por suas tarefas, seu desempenho, sua formação e atualização e até mesmo pelo sucesso ou fracasso do aluno ou da escola.” (OLIVEIRA, op. cit, p. 04)

A partir da análise do processo de descentralização e suas implicações podemos perceber a presença de elementos do quadro teórico que Barroso (2005) constrói sobre os mecanismos de regulação na esfera educativa, vistos anteriormente. Retomando, o autor apresenta dois contextos diferentes e três níveis nos quais a regulação acontece. O primeiro contexto é caracterizado, dentre outras coisas, pela transferência de funções antes pertencentes ao Estado a outros atores e níveis. Os níveis se referem às esferas local, regional ou global. Neste caso, percebemos que a descentralização sintetiza ambos os aspectos abordados pelo autor.

Desta forma, segundo Oliveira (2007), as responsabilidades e atividades no nível local são ampliadas por meio da abertura para a contratação de serviços e compra de material. No que tange à gestão escolar, é ampliado o espaço de manobras para a condução das políticas internas e para a flexibilização administrativa, o que imprime à escola uma maior autonomia institucional, permite uma maior autonomia administrativa e financeira e possibilita, inclusive, a captação de recursos externos. Em contrapartida, ocorre a transferência de responsabilidade dos órgãos centrais às escolas, principalmente por meio de programas especiais. O objetivo dessa ação é diminuir a burocracia escolar e ampliar o poder de decisão local da escola, embora as formulações continuem sendo centralizadas.

1.12. As políticas de responsabilização

A política na qual a escola e seus dirigentes são responsabilizados pelos resultados dos alunos é conhecida como *Accountability*. A partir da publicação das informações geradas pelos testes, os dirigentes e demais membros da equipe escolar são considerados corresponsáveis pelo nível de desempenho obtido pelos alunos. Esta política de responsabilização iniciou-se na Inglaterra e nos Estados Unidos a partir dos anos 1980, sendo que neste último país tal postura tem se consolidado cada vez mais. No Texas, as escolas e os professores recebem prêmios em dinheiro se metade da classe obtiver um desempenho superior ao do grupo normal. Na Inglaterra e no País de Gales, a partir dos resultados dos testes, as autoridades locais podem auxiliar as escolas na implementação de um “plano de ação” elaborado pela própria escola para solucionar os problemas. Se os resultados forem muito ruins, as escolas

têm um prazo limite para superarem e caso fracassem, podem ser fechadas ou sofrerem intervenção. (KELLAGHAN, 2001, p. 268)

As reações ao sistema de responsabilização são distintas. Alguns estudos são favoráveis à sua implementação para a melhoria dos resultados escolares. Carnoy, Loeb e Smith (apud Sousa, 2008) partem da realidade dos Estados Unidos para demonstrar que o sistema de responsabilização do Estado do Texas ao longo da década de 1990 melhorou o desempenho dos alunos nas avaliações locais e nacionais. Estes estudos têm mostrado que os sistemas de responsabilização podem trazer benefícios para a aprendizagem e para o fluxo escolar. Em vários estados norte-americanos há sistemas de incentivo e sanções, inclusive com o fechamento de escolas que não atingem o desempenho considerado mínimo.

Para a CEPAL (2004) o sistema de prestação de contas aos pais e à comunidade serve para introduzir nas escolas rotinas de compromisso e monitoramento, impondo maior responsabilidade pelo funcionamento e pelos resultados da instituição escolar. Desta forma, o documento "*Investir melhor para investir más. Financiamento y gestión de la educación en América Latina y Caribe*" associa “prestação de contas” à “melhoria de desempenho dos alunos”. Mas deixa claro que esta prestação de contas deve vir atrelada a incentivos:

É importante ligar as prestações de contas aos sistemas meritocráticos de prêmios e sanções ao pessoal docente e aos diretores das escolas. Incentivos e prestação de contas, são as duas caras da mesma moeda. Desta forma, os professores não têm como resistir às medidas de prestação de contas”. (CEPAL, p. 82).

Na nossa realidade, no Brasil, é preciso observar estes movimentos com cautela e analisar as possíveis implicações que podem ter nas questões educativas. Ao vincular o incentivo ao rendimento do aluno, a responsabilidade do êxito ou fracasso recai sobre o professor. Sabemos que o papel do professor é fundamental no processo ensino-aprendizagem, mas neste caso, o professor torna-se o eixo central nessa questão por assumir a “culpa” produzida e acumulada por todos os outros fatores condicionantes do fracasso escolar. Casassus (1997) chama atenção para os possíveis impactos da adoção de incentivos como instrumento e política de Estado, podendo esta política diminuir a dignidade docente, minar sua motivação intrínseca, enrijecer os currículos e destruir vínculos entre professores e alunos.

Sendo assim, a avaliação como mecanismo de controle do Estado assume funções gestonárias, cuja lógica de gestão é embasada na eficiência e no controle dos produtos e

resultados. (SOUSA, 1997; AFONSO, 2005). Os resultados obtidos por meio dos testes de rendimento são interpretados como indicadores da eficiência da unidade escolar em particular, e do sistema educacional como um todo. No entanto, com as práticas de incentivo, os resultados obtidos tornam-se indicadores da eficiência do educador.

Enfim, justificada no discurso da transparência, da prestação de contas e da demonstração de resultados, os exames aparecem como indispensáveis na nova configuração da regulação das políticas públicas. A ênfase em procedimentos de avaliação e prestação de contas faz parte do corolário de medidas políticas e legislativas que afetaram a administração pública em geral, e em específico a educação, no bojo das reformas e reestruturação do Estado desde a década de 1980, alcançando seu auge na década de 1990. Portanto, a centralidade da avaliação no contexto das reformas e a redefinição do papel do Estado como instância reguladora das políticas públicas, principalmente a partir da referida década, explica-se pela necessidade de controlar e regular a educação, valendo-se deste mecanismo.

CAPÍTULO II

AVALIAÇÃO DO RENDIMENTO ESCOLAR NO BRASIL

No Brasil, a avaliação do rendimento escolar possui um lastro anterior à década de 1990. Não é nosso objetivo fazer uma retrospectiva histórica abrangente da avaliação no Brasil; vários autores como Vianna (1992, 1995), Gatti (1994), Sousa (1998, 2005), Barreto *et al.* (2001) e outros já o fizeram com propriedade. Deteremo-nos em alguns aspectos que julgamos importantes para o objetivo do debate que vimos desenvolvendo até o momento. Inicialmente, definiremos o que se entende por “avaliação do rendimento escolar” dos sistemas de ensino e algumas questões a ela relacionadas. A seguir, demonstraremos como a avaliação se constituiu historicamente em mecanismo de regulação por parte das instâncias de governo, inclusive enfocando sua previsão na legislação brasileira. Na sequência apresentaremos um breve histórico da avaliação no Brasil com o objetivo de descrever sinteticamente sua evolução até seu formato atual.

A ênfase na avaliação do rendimento escolar dos sistemas de ensino tem sido uma tendência mundial que encontra sua justificativa oficial na afirmação de que é um instrumento indutor da melhoria da qualidade da educação por permitir o conhecimento dos resultados ao longo do tempo, por identificar os mecanismos que concorrem para a obtenção desses resultados e possibilitar a intervenção no sistema educativo. (CASTRO, 1999; MALUF, 1996).

A avaliação ao longo do tempo incorporou em si múltiplas funções e assumiu papéis diferentes, interferindo de maneira mais abrangente e decisiva nas questões educativas. Ela ainda ampliou suas funções e alterou seu “status” no lócus da escola e nas demais instâncias educativas.

Na percepção de Sousa (1997; 2001); Sousa e Oliveira (2003), Sousa e Freitas (2004), as iniciativas de avaliação, além de contemplarem as relações entre avaliação e gestão, são percebidas como ferramentas de gestão. No contexto de reforma do Estado, os autores (op.cit) analisa como as medidas de avaliação se tornam instrumentos de gestão. A incidência de avaliações nos sistema de ensino tem como justificativa a elaboração de diagnósticos sobre a realidade educacional para orientação na formulação de políticas e promoção da equidade e melhoria da qualidade do ensino. Para a autora uma dada lógica de gestão da educação se dissemina por meio das ações avaliativas nos âmbitos federais e estaduais de ensino, firmando-se o que ela denomina de marcos político-administrativos:

No marco administrativo, o governo federal se empenhou, ao longo dos anos de 1990, na execução de suas políticas de avaliação, bem como no aperfeiçoamento metodológico, técnico, instrumental e operacional de suas práticas de medida, avaliação e informação.

No marco político, o aparelhamento e a prática da avaliação não prescindiram da busca de legitimidade, apoiando-se esta na difusão da idéia e na indução a um sentimento de necessidade da avaliação para qualificar a gestão da educação. (FREITAS, 2004, p. 170)

A adesão à ideia da avaliação em larga escala e à organização de sistemas próprios de avaliação nas esferas estaduais surgem como resposta aos marcos político-administrativos, mas, segundo a referida autora, precisam ser analisados na tensão entre maior autonomia na gestão de suas políticas educacionais e a resposta à regulação do governo federal. Em âmbito nacional, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, e no âmbito estadual, no caso do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE, a avaliação em grande escala ou avaliação do rendimento escolar aparece como condição indispensável para alcançar a qualidade educacional almejada. Em pesquisa realizada por Lopes (2007), foi constatado que em quatorze das vinte e sete unidades federadas, há sistemas próprios de avaliação vigentes.

O contexto atual demarcado por avaliações nas diferentes esferas – nacional, estadual, municipal – e até mesmo internacional, como o PISA (Programa Internacional de Avaliação Comparada),¹¹ em diferentes níveis de ensino, em ocorrências variadas, esporádicas ou contínuas, não é um fenômeno isolado e emergencial. A ideia de avaliar veio se constituindo ao longo da história da educação brasileira, em diferentes momentos, com propósitos específicos. Como foco principal desta tese, analisaremos a avaliação como instrumento de regulação da educação no Brasil por meio de um programa específico: o PROEB.

¹¹ PISA tem como principal finalidade produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho de alunos na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. É desenvolvido e coordenado internacionalmente pela OCDE havendo em cada país participante uma coordenação nacional. No Brasil, o PISA é coordenado pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. Texto disponível em: <<http://www.inep.gov.br/internacional/pisa/>> Acesso em 13/09/2009

2.1. Histórico da avaliação como instrumento de regulação no Brasil

A avaliação em suas diferentes formas e propósitos tem sido um instrumento utilizado pelas instâncias administrativas em diversas áreas. Freitas (2007) recupera a trajetória da avaliação e o interesse do governo em adotá-la em diversos momentos como estratégia da ação estatal. A autora demonstra como se estabeleceu a articulação entre medida, avaliação e informação educacional.

Considerando o período de 1930-1988, Freitas (2007) analisa a avaliação a partir da legislação vigente à época, na pesquisa e planejamento educacionais. Nos anos de 1940 a ênfase era dada à estatística no planejamento educacional, considerada como uma importante ferramenta da pesquisa em educação. As pesquisas na época eram de natureza psicopedagógicas e contemplavam temas como avaliação da aprendizagem e do desenvolvimento psicológico. A avaliação visava orientar políticas de subsídio aos processos didático-pedagógicos. Neste sentido, já se constituía a perspectiva dos exames e provas como recursos de diagnósticos e verificação do processo de trabalho nas escolas, bem como a noção de que os resultados não exprimiam apenas o que se passava com os alunos, mas também com a escola, professores, administração escolar e todo o sistema escolar.

No período de 1956-1964, a autora registra uma mudança de enfoque da pesquisa, antes centrada no indivíduo, para a educação escolar e sua funcionalidade. Nesse processo, destaca-se a importância de Anísio Teixeira, diretor do INEP à época e sua declaração de que o compromisso daquele instituto seria tomar consciência da marcha da expansão educacional, examinando o que tinha sido feito e como havia sido feito para proceder a inquéritos esclarecedores e experimentar medir a eficiência ou ineficiência do ensino. Anísio Teixeira propagava a idéia de “medir” a educação, não apenas nos aspectos externos, mas em seus processos, métodos, práticas, conteúdo e resultados reais obtidos. Para ele era importante medir o sistema educacional em todas as dimensões, revelando não só quantidades de escolas, mas também sua qualidade, o tipo de ensino ministrado e os resultados em todos os níveis de ensino. Portanto, neste período, foram realizados *surveys*, levantamentos e inquéritos que mapearam a administração das redes escolares, informaram sobre a situação de seu funcionamento, sobre resultados quantitativos do ensino (índices de aprovação, repetência, matrícula e evasão).

No período 1976-1979, a pesquisa educacional foi marcada pela preocupação com a eficiência interna do processo ensino-aprendizagem. Desta forma, o início dos anos 80, comporta algumas pesquisas¹² que recorreram a procedimentos de avaliação em larga escala, como o Projeto Nordeste de Educação Básica – EDURURAL¹³. Na pesquisa acadêmica, o conhecimento sobre o funcionamento interno das unidades escolares passou a ser valorizado. Na segunda metade da década de 1980 a discussão sobre a dimensão política e ideológica da avaliação escolar ocupou o debate acadêmico. Contudo, conforme Sousa (1994), tais pesquisas tiveram sua difusão limitada, conduzindo às iniciativas de avaliação que tomam como indicadores de qualidade o desempenho dos alunos em testes de rendimento, no início dos anos de 1990, que contrariavam o que as pesquisas indicavam.

Freitas (2007) associa a construção da instrumentação jurídico-legal da regulação da educação nacional ao surgimento do planejamento educacional no Brasil no regime militar. A educação passou a ser vista como instrumento importante no planejamento do desenvolvimento do país. Logo, com a definição da norma legal no setor da educação com a lei n.5.692, de 11 de agosto de 1971, foram fixadas as diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus e estabelecida a avaliação como um dos componentes da assistência técnica da União aos sistemas estaduais de ensino e do Distrito Federal, determinada pela Constituição Federal de 1967. A recorrência e a justificativa para práticas de avaliação educacional foram previstas nos demais planos de educação que se seguiram. A avaliação se constituía como questão de interesse para o governo e foi marcada por uma ênfase crescente em medir a qualidade da educação e pela ampliação de sua destinação do âmbito institucional/administrativo do sistema para o âmbito da relação sistema/escola.

Estas iniciativas em avaliação presentes nos diferentes planos de educação anunciavam os novos moldes em que a educação viria a ser regulada:

¹² O projeto Monhangara (1984-1992) foi outro acordo internacional que desenvolveu formas de avaliação externa. Foi firmado com o BM para a educação fundamental dos estados da região Centro-Oeste, cujo desempenho foi avaliado ano a ano pela Fundação João Pinheiro de Belo Horizonte.

¹³ Conhecido como Projeto EDURURAL, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro foi planejado em 1977 e tinha o objetivo de melhorar as condições do ensino na zona rural dos Estados do Nordeste brasileiro. (Ver Gatti, 1994 e Vianna, 1995). Mas foi no âmbito do projeto Nordeste II firmado com o BM em 1990 que o processo avaliativo foi mais marcante. No plano das ações dava continuidade ao Projeto EDURURAL, visto que se destinava ao desenvolvimento da educação fundamental nos estados do Nordeste.

Ainda que os pontos destacados anteriormente não remetam explícita e diretamente à questão da avaliação em larga escala, não deixam de, em certa medida, encorajar o interesse por ela. Certamente o estabelecimento de padrões mínimos de desempenho nacional, o objetivo de melhoria da qualidade do ensino e a garantia de um mínimo comum de conteúdo para a população de 7 a 14 anos não prescindiram de avaliações diagnósticas e de controle. (...) encontra-se implícita a idéia de uma regulação nacional sistemática e sistêmica, provavelmente de natureza avaliativa. Parece que nesse momento se firma a idéia de que as tradicionais vias jurídico-legais e do planejamento não mais eram suficientes para a regulação educacional no país. (FREITAS, 2007, p.24)

Após demonstrar por diferentes ações estratégicas dos governos a introdução paulatina da avaliação, a autora passa para a análise das iniciativas de estudos do rendimento da aprendizagem e de desempenho do sistema na década de 1980. A intenção da autora é demonstrar como a avaliação em larga escala e as informações educacionais participam na consolidação da avaliação como regulação.

A análise contempla o período de 1988 a 2002 por este comportar dois elementos de grande relevância: a instalação de uma nova ordem institucional (1988) e o término do terceiro período de governo na vigência e reforma dessa ordem (2002). Desta forma, é demonstrado como a avaliação em larga escala evoluiu de “uma questão de interesse” para uma “prática consolidada” na agenda política. Posteriormente, a regulação avaliativa é tratada sob a ótica do “Estado-educador” e do “Estado Avaliador.

Ainda segundo Freitas (2007), no âmbito da educação, a avaliação em larga escala é considerada uma estratégia de governo resultante da ação política, institucional e administrativa do Estado que:

a) Emergiu via percurso de configuração e articulação da pesquisa e do planejamento educacional, viabilizando-se como a (re)construção de um aparato institucional e legal de regulação e culminou na conexão entre “medida-avaliação-informação”, para a qual foi fundamental o referido percurso.

b) Firmou-se mediante a produção de normas jurídico-legais e político-administrativas, as quais, juntamente com as estratégias de agentes estatais. Seus interlocutores concorreram para gerar e potencializar a sua força normativa, sendo esta condicionada pelo desafio posto à União e às unidades federadas de reformar a gestão dos sistemas de ensino nos marcos de uma nova regulação. Esta conformada por um federalismo pragmático e consoante à

emergente governança internacional da educação, num movimento de centralização-internacionalização.

c) Operou como componente da nova regulação permitindo ao Estado atentar mais para algumas coisas e menos para outras e alargar a presença reguladora da União na educação básica, com importantes implicações para as relações federativas.

d) Realizou uma ação educativa (formativa) por meio de um conjunto de medidas pedagógicas e encontrou neste um veio de sua própria consolidação e aperfeiçoamento. Isto em razão de propiciar aprendizagens relativas à gestão da educação, à disciplina das relações federativas no setor da educação e às mudanças culturais (valores, atitudes, comportamentos, representações) na esfera da relação Estado-sociedade-educação.

A avaliação externa, em larga escala, centralizada e com foco no rendimento do aluno e no desempenho dos sistemas de ensino, levou cerca de cinco décadas para que fosse consolidada como prática sistemática no governo da educação básica brasileira. O interesse estatal pela avaliação, mesmo presente desde os primórdios da pesquisa e do planejamento educacional no Brasil (nos anos de 1930), culminou no delineamento de um sistema nacional de avaliação que propunha articular medida, avaliação e informação educacionais ao planejamento da área educacional. No entanto, isso só aconteceu no final dos anos 1980. (FREITAS, 2007).

Mais recentemente, a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação endossa a noção do Estado avaliador e regulador. Nas palavras do atual Ministro da Educação, Fernando Haddad, “o Estado deve ser não somente avaliador, mas também regulador.” (Folha de São Paulo, 25 de março de 2008)

2.2. Histórico da avaliação no Brasil

No Brasil, as primeiras experiências, de forma sistemática e abrangente, com avaliação educacional começaram a ser realizadas a partir da década de 1960¹⁴. Embora não se tratassem de avaliação de sistemas de ensino, foram as sementes para o que temos hoje em termos de avaliação de monitoramento.

¹⁴ Gatti (1987, 1994, 1996) e Vianna (1989, 1995) retomam as iniciativas de avaliação realizadas a partir da década de 1960 até 1995; Bonamino e Franco (1999) e Bonamino (2002) apontam antecedentes do SAEB desde 1950.

A Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências – FUNBEC – iniciou nos anos de 1960 um programa de novos currículos em diversas disciplinas da área das ciências exatas e, paralelamente, iniciou uma avaliação de seus programas, sendo uma experiência pioneira que não teve continuidade em outras instituições.

Em meados da década de 1960, a Fundação Getúlio Vargas iniciou um programa de avaliação somativa no Rio de Janeiro, no qual desenvolveu um instrumento para avaliar a capacitação de crianças no término do ginásio na rede oficial. Este programa também não teve continuidade por diversos motivos, dentre eles, a radical e abrupta alteração curricular no Rio de Janeiro, sem análise prévia, que culminou na dispersão dos grupos de trabalho que atuavam no projeto. (VIANNA, 1995)

Na década de 1980, havia um crescente interesse do Ministério da Educação em incentivar a produção de estudos de acompanhamento de programas direcionados ao ensino fundamental, que já sinalizavam a avaliação em larga escala. Juntamente com a aplicação das provas, eram também aplicados questionários que visavam coletar dados socioeconômicos e variáveis institucionais relacionadas ao ensino, ao professor e à escola.

Nos anos de 1980, por intermédio da Secretaria de Ensino de 2º grau, o Ministério da Educação e Cultura – MEC – com o apoio do BM e a colaboração da Fundação Carlos Chagas (FCC) realizou um projeto de avaliação sobre o desempenho escolar de alunos da 3ª série do ensino médio. Partindo de uma amostra de 3.972 alunos de várias escolas de ensino médio das cidades de Fortaleza, Salvador, São Paulo e Curitiba, a avaliação identificou variáveis que relacionavam escolaridade e fatores socioeconômicos. Segundo Vianna (1995) esse projeto que, para ele, já se constituía em avaliação do rendimento escolar, apresentou resultados surpreendentes que eram conhecidos, mas não constatados por meio de pesquisas, sobre o alto desempenho das escolas técnicas federais em relação às demais escolas, sem, entretanto, pesquisar as razões desse desempenho.

Outro exemplo de avaliação em “larga escala”, trata-se do estudo sobre o EDURURAL, cujo foco de investigação era crianças das 2ª e 4ª séries do ensino primário nas disciplinas de matemática e português. Por incluir, além da avaliação do rendimento, a avaliação de outras variáveis como condição das escolas, perfil dos professores, impacto de capacitação, condições da família, este estudo permitiu identificar algumas razões do baixo rendimento das crianças. A Fundação Carlos Chagas orientou a pesquisa, responsabilizou-se pela elaboração e

análise dos testes e pela orientação técnica às equipes de professores da Universidade Federal do Ceará. O gerenciamento da pesquisa e a aplicação dos testes ficaram a cargo da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC). O projeto foi financiado pelo Banco Mundial e destinado ao atendimento da educação escolar básica no Brasil. O EDURURAL buscava enfrentar a pobreza e ampliar a escolaridade dos habitantes das áreas rurais e almejava atingir

(...) os objetivos declarados do Banco, no que diz respeito ao ataque à pobreza e à ampliação da escolaridade preferencialmente em lugares pobres, para que essa população se integrasse como produtiva na sociedade e conseqüentemente melhorasse sua condição de vida (NOGUEIRA, 1999).

A primeira tentativa de aplicação de uma avaliação nacional no ensino fundamental foi no final dos anos 80, mais precisamente em 1987, quando o Ministério da Educação fez um convênio com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. A primeira medida adotada foi a execução de um projeto-piloto que visava a consolidação de instrumentos e procedimentos em dois estados. Em função da falta de recursos, o Sistema só foi, efetivamente, implementado em 1990 quando foi realizada a primeira aferição nacional. O programa teve reinício em agosto de 1990, quando a Secretaria de Educação Básica alocou os recursos via Projeto BRA/86/002 (PNUD). Foram constituídas as equipes estaduais e realizado o primeiro levantamento nacional do Sistema. (MALUF, 1996)

Por meio do INEP, o MEC contratou a FCC para aferir a aprendizagem de 28.000 alunos em 69 municípios em todos os estados da federação. O objetivo era identificar pontos curriculares críticos, verificar o desempenho cognitivo básico de alunos de 1ª, 2ª, 3ª, 5ª e 7ª séries, fornecer aos professores subsídios para a recuperação dos alunos nos aspectos básicos do currículo e oferecer às Secretarias de Estado informações quanto à deficiência da aprendizagem escolar.

Através do levantamento de informações sobre os programas de ensino e livros didáticos adotados foi possível conhecer os conteúdos mínimos ministrados e, através dos resultados obtidos, conhecer os padrões de qualidade do ensino básico. (MALUF, 1996, p. 12).

Segundo Vianna (1995), com este projeto, pela primeira vez, realizou-se uma avaliação das escolas privadas, o que possibilitou a comparação entre o desempenho dos alunos das escolas públicas e privadas. A comparação “revelou que nem sempre a escola privada é um mar de excelência e a escola pública também nem sempre é tão ruim quanto se julga aprioristicamente.” (p. 20). Este processo foi chamado de Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público – SAEP (atual SAEB) – e foi efetivado por meio da Secretaria de Ensino

Fundamental para dar continuidade ao processo iniciado no ano anterior. Em 1991 o INEP, em convênio com o PNUD, recuperou e ampliou a sua infraestrutura, incentivando a criação de equipes técnicas nas secretarias estaduais, responsáveis pelo trabalho de campo, processamento e análise, disseminação e utilização dos resultados no seu âmbito. Em 1992 foi apresentado um relatório preliminar global referente à primeira aferição dos resultados dessa avaliação. Em 1993 foi realizado o 2º ciclo do SAEB, cujos resultados nacionais só foram apresentados através de relatório em 1995. Neste mesmo ano, o Programa de avaliação retorna para a administração direta do MEC, ficando sob a responsabilidade da recém criada Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional.

Inicialmente, o Sistema foi aplicado apenas na rede pública de ensino, porém, a partir da aferição de 1995, foram incluídas também as escolas da rede privada de ensino. A aferição desse ano foi coordenada por técnicos da Fundação Cesgranrio em parceria com a FCC e INEP/MEC. Estas duas instituições ficaram responsáveis pela seleção da amostra, pela elaboração dos itens e confecção do caderno de teste, pela padronização e elaboração de manuais e vídeo de treinamento dos procedimentos de aplicação dos instrumentos – provas, questionários e formulários – distribuição dos materiais às sedes das Secretarias Estaduais de Educação, processamento e análise dos resultados. Coube às secretarias conduzir a pesquisa de campo.

Em 1997, por meio de uma licitação realizada pelo INEP, a Fundação Cesgranrio ficou encarregada da impressão e distribuição dos cadernos de teste e demais instrumentos de avaliação, da condução da pesquisa de campo nas turmas e escolas amostradas, do processamento dos dados e da realização das análises estatísticas e dos resultados. A amostra, os itens de teste e demais instrumentos da pesquisa de campo foram fornecidos pela DAEB/INEP (Diretoria de Avaliação da Educação Básica/ INEP).

Os objetivos do SAEB foram elaborados tendo em vista a perspectiva de contribuir para as modificações na educação, visando atender às demandas de uma sociedade em contínua transformação. Desde então, a avaliação em larga escala tem sido subsídio fundamental ao monitoramento das reformas e das políticas educacionais. Portanto, os objetivos desse sistema consistiam em:

a) Desenvolver ou aprofundar as capacidades avaliativas das unidades gestoras do sistema educacional através da constituição progressiva de quadros especializados quanto aos

diferentes aspectos da avaliação como instrumento, seja de planejamento, monitoração ou provocador de mudanças qualitativas.

b) Regionalizar a operacionalização do processo avaliativo de forma a possibilitar sua gestão diretamente pelas instâncias locais, criando estímulos para o desenvolvimento local de uma infraestrutura de pesquisa e avaliação educacional.

c) Propor uma estratégia metodológica em condições de articular e relacionar os resultados dos diversos trabalhos de pesquisa e avaliação já realizados ou em vias de implementação.

d) Conhecer e construir parâmetros de rendimento dos estudantes quanto aos aspectos cognitivos das propostas curriculares.

e) Discutir as propostas curriculares, a fim de identificar os pontos que apresentam maiores deficiências quanto ao rendimento e à formação de professores, ou ainda que devam ser redimensionados quanto ao conteúdo e momento mais propício em que devem ser tratados, tendo em vista o desenvolvimento intelectual das crianças.

f) Disseminar amplamente na sociedade idéias quanto aos parâmetros de qualidade desejados e os concretamente obtidos, considerando o conhecimento a ser democratizado (rendimento), o perfil e a prática dos professores e diretores.

O SAEB sofreu aprimoramentos e alterações. Atualmente tem periodicidade bianual e é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A ANEB é realizada por amostragem das Redes de Ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais. Por manter as mesmas características, a ANEB recebe o nome do SAEB em suas divulgações. A ANRESC é mais extensa e detalhada que a ANEB e tem foco em cada unidade escolar. Por seu caráter universal, recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações.¹⁵

De acordo com Araújo e Luzio (2005), o SAEB é considerado o instrumento mais amplo de avaliação externa da qualidade do desenvolvimento de habilidades e competências dos estudantes do Brasil e um dos mais sofisticados e amplos sistemas de avaliação em larga escala da América Latina.

¹⁵ Estas informações constam na página do INEP, disponível em: > <http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default.asp><

Além das avaliações no âmbito federal, no âmbito estadual, importantes experiências foram realizadas nos sistemas de ensino. O Brasil conta com as avaliações empreendidas em vários Estados e municípios, como Rio Grande do Norte, Paraná, Pernambuco, Bahia, Ceará, São Paulo, Rio de Janeiro e outros.

Como exemplos de experiências precursoras no período entre 1981 e 1988, a Fundação para o Desenvolvimento do Paraná (FUNDEPAR) empreendeu uma avaliação do rendimento escolar de alunos da 2ª e 4ª séries da rede estadual, totalizando 29.372 alunos de ensino fundamental. Visava à tomada de medidas por parte dos profissionais da educação em relação a uma proposta curricular em nível nacional.

No Estado de São Paulo, podemos destacar a Avaliação das Escolas-Padrão em 1992 (Gatti, 1994); a Avaliação da Jornada Única em São Paulo (Gatti, 1994 e Vianna, 1995) e o Sistema de Avaliação do Estado de São Paulo (SARESP), iniciado em 1996.

Em Minas Gerais, a partir de 1992, a Secretaria de Educação implantou a Avaliação do Sistema Estadual de Minas Gerais como parte de um programa de qualidade da escola e com o apoio do Banco Mundial. (VIANNA, 1995)

Em 1991 foi realizada uma avaliação sobre o desempenho da rede pública escolar do Estado de Pernambuco na área da linguagem, possibilitando à Secretaria de Educação do Estado a “revisão dos conteúdos programáticos das Propostas Curriculares, redirecionamento dos conteúdos nos programas de capacitação de docentes, acompanhamento das classes de alfabetização e o desenvolvimento de um programa de pesquisas.” (VIANNA, 1995, p. 21).

Em 1992, as secretarias de Educação do Estado do Ceará e a do município de Fortaleza contrataram uma equipe da Universidade Federal do Ceará para avaliar o rendimento dos alunos das 4ª e 8ª séries da rede pública de Fortaleza nas disciplinas de português e matemática. As informações obtidas com a avaliação “foram utilizadas para redirecionar a proposta de capacitação dos docentes da rede escolar, de forma a incluir reforço em conteúdos e metodologias relacionados a essas dificuldades.” (GOMES NETO E ROSENBERG, 1995, pp. 23,24).

Além das experiências nacionais e estaduais, o país iniciou também avaliações internacionais comparativas. Por meio da FCC, participou de uma experiência internacional de avaliação em 1990. Foi avaliado o desempenho de crianças de 13 anos nas disciplinas de Matemática e

Ciências nas cidades de São Paulo e Fortaleza. Esta avaliação fez parte do projeto da *International Assessment of Educational Progress – IAEP*, juntamente com mais 20 países. “Os resultados mostraram, dentro dos critérios desta avaliação, um baixo desempenho das escolas brasileiras (públicas e particulares). Só para exemplificar, enquanto a Coréia obteve 73 pontos em Matemática e 78 em Ciências, em São Paulo os resultados giraram em torno de 37 e 53 pontos, respectivamente.” (GATTI, 1994, p. 72).

De acordo com Vianna (2003), no Brasil, a avaliação de sistemas durante a década de 1990, sobretudo nas primeiras experiências, carecia de pessoal com formação específica em avaliação educacional. Essa lacuna trouxe grandes transtornos à época, tais como improvisações, subordinação aos chamados “especialistas” e adoção de novas metodologias sem o domínio das mesmas dentre outros. Para o autor, embora essa carência já tenha sido parcialmente superada, o problema ainda persiste e dificilmente será resolvido a curto prazo sem uma mudança de mentalidade e a criação de uma nova cultura educacional.

Embora o campo da avaliação educacional tenha avançado consideravelmente nesta última década, ainda está em processo de consolidação. Dentre os avanços, podemos registrar o desenvolvimento de novas teorias e práticas de medidas educacionais, novos métodos de coletas de dados, maneiras novas de julgar a qualidade do processo avaliativo, processamento dos dados facilitado pelas novas tecnologias computacionais. E ainda a qualificação de especialistas na área, que inicialmente era incipiente e havia a necessidade de se recorrer, na maioria das vezes, a pessoas qualificadas para esse trabalho vindas de fora do país.

É perceptível o grande crescimento das ações e propostas governamentais de implantação da avaliação dos sistemas educacionais a partir de década de 1980 e, principalmente, nos anos 90, independentemente de níveis, modalidade, localidade e instâncias hierárquicas das administrações públicas. Desde a primeira avaliação do SAEB, outras experiências de avaliação¹⁶ surgiram no cenário brasileiro, tais como o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) e as avaliações Internacionais Comparadas (PISA- *Program of International Student Assessment*). Em especial, no caso de Minas Gerais, além de outras ações avaliativas que o antecederam, temos o SIMAVE atuando desde o ano de 2000, já somando onze anos em avaliações. É constituído

¹⁶ Além da avaliação na Educação Básica, temos as avaliações do Ensino Superior, graduação e pós-graduação e as avaliações institucionais, dentre outras.

pelo PROEB, pelo Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE) e Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA).

Oliveira (2009) analisando as mudanças nas relações entre as políticas, os governos e a educação no contexto da reforma do Estado, aponta a regulação por meio da avaliação como um dos elementos fundamentais neste movimento. Segundo a autora, a modernização do país carecia de força de trabalho mais bem qualificada para adequar-se aos novos processos de reestruturação produtiva. Desta forma, a educação passou a ser considerada propulsora da melhoria da economia nacional a partir da articulação entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio. Neste sentido, a lógica residia na melhoria do desempenho dos alunos no que se refere às habilidades e competências relacionadas ao emprego, por isso o enfoque nos currículos e na avaliação.

Desta forma, podemos afirmar que a política educacional brasileira vem seguindo a tendência mundial de utilizar a implantação dos sistemas de avaliação como um dos eixos das reformas educativas justificadas por uma busca de melhor qualidade.

2.3. Qualidade e avaliação na legislação brasileira

A concepção de “qualidade” que permeia as decisões políticas é elemento fundamental para a compreensão do processo avaliativo. É importante apreender o conceito de qualidade sob a perspectiva dos responsáveis pelas reformas educacionais brasileiras e das agências internacionais e organizações multilaterais, já que estas últimas têm exercido grande influência na elaboração e implementação de políticas públicas, em consonância com sua lógica. Também é importante apreendê-lo nos documentos oficiais que regulamentam o Sistema de Avaliação em nível Federal e Estadual e em outros registros, como os das associações da sociedade civil.

Historicamente, nos diferentes contextos educacionais, a qualidade tem assumido significados diferentes, compatíveis com o cenário pedagógico, político, econômico e social da época. Este conceito está presente na Constituição Federal de 1988, art.206, alínea VII, no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96, Título II, Art. 3º, IX).

No artigo 206 da Constituição de 1988 consta a referência à “garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios básicos do ensino, subentendendo-se, desta forma, a articulação com a avaliação para mensurar tal qualidade. A avaliação pode ser prevista também no artigo 214 que versa sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), ao se referir à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público visando à “melhoria da qualidade do ensino”.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96, além do artigo mencionado, no Título III existe outra referência à qualidade do ensino que afirma o dever do Estado para com a educação ao garantir padrões mínimos de qualidade de ensino. Neste caso, o padrão de qualidade é definido a partir da variedade e quantidade mínimas de insumos por aluno, indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Um aspecto, no entanto, chama-nos a atenção nesta alínea, um elemento novo que não aparecia nas demais referências à qualidade mencionadas na forma da lei: insumos. Por meio desta palavra podemos vislumbrar a concepção de qualidade vinculada pela LDBEN/96. Percebe-se a relação condicional entre os recursos que a instituição escolar possui e a qualidade que se pretende alcançar. Em outras palavras, a obtenção de um ensino de qualidade está condicionada à garantia de determinados elementos que devem estar presentes na escola. Sendo assim, a escola que se situar desfavoravelmente em relação a esses insumos, está fadada ao fracasso. Na realidade da administração descentralizada, vemos um afastamento intencional do Estado, quando concede maior autonomia às escolas e, desta forma, se exime de responsabilidades que lhe eram antes inerentes. Em muitos casos, à escola cabe recorrer a diversas estratégias para angariar recursos, tais como, acionar a sociedade civil para contribuir de alguma forma e driblar orçamentos apertados, para citar apenas alguns aspectos. Dessa forma, as escolas situadas em regiões precárias, sentem as consequências da ausência desses “insumos”.

Na apresentação do “Plano Decenal de Educação para Todos” (MEC, 1993-2003), a melhoria da qualidade do ensino público aparece como o grande objetivo do Acordo Nacional de Educação. Nas palavras do então Ministro da Educação, Murílio de Avellar Hingel, “O Acordo configura-se como um pacto pela qualidade.”

Ainda na legislação brasileira, na esteira da discussão sobre a qualidade, podemos perceber a ênfase que é dada à avaliação, desde a Educação Básica até as instituições de ensino superior. A LDBEN/96 estabelece, no artigo 9º, inciso VI, a incumbência da União, dentre outras

instituições, de avaliar o ensino fundamental, normatizar os cursos de graduação e pós-graduação (inciso VII) e avaliar as instituições de ensino superior (inciso VIII).

Na análise de Cury (2001), a LDBEN/96 possui como eixos principais a “flexibilidade” e a “avaliação”. O autor destaca o poder que é conferido à União por meio da avaliação e sua integração e consolidação na organização da educação nacional. Ou seja, a avaliação, em seu escopo atual, veio para ficar, conforme aponta o referido autor:

Trata-se de um poder inaudito posto nas mãos da União, através de uma avaliação sistêmica, sistemática e externa: do rendimento escolar, das instituições de ensino superior e do desempenho do docente. A LDB fala explicitamente em sistema nacional de avaliação do rendimento escolar do ensino fundamental (...). Trata-se, pois, de algo sistemático que faz parte da organização da educação nacional. E, ainda que se deva esperar a efetivação do regime de colaboração como um modo de ser da gestão democrática, haverá a presença de avaliadores de um outro ente federativo.” (CURY, 2001, p. 17)

A ampliação dos meios de centralização da avaliação/medida da educação básica, no período de 1995 a 2002, é analisada por Freitas (2004). Segundo esta autora, de acordo com MP n. 661/94, reeditada sem alterações sob o n.711/94 e, posteriormente, sob o n.765/94, foi instituído o SAEB. Nas reedições da mesma MP n. 830, 891 e 938 de janeiro, fevereiro e março de 1995, respectivamente, o mesmo texto foi mantido. Modificações foram inseridas na reedição n. 967 de abril de 1995, que sofreram outras alterações nas reedições n. 992 de maio de 1995 e n. 1.094 de novembro de 1995. Tais mudanças culminaram no texto final da lei n. 9131 de 24 de novembro de 1995. Esta lei retira do Conselho Nacional de Educação a incumbência da avaliação e a centraliza no MEC. Tal decisão já havia sido praticamente assegurada na Medida Provisória reeditada sob o n. 967, de 13 de abril de 1994. Em 1996, com as alterações do texto constitucional de 1988, a edição da LDB/1996 e suas respectivas regulamentações, são definidas, finalmente, as funções e bases da avaliação na gestão da educação básica do país. Com a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB, n. 9.394/1996, ficou determinado que caberia à União coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação, assegurando a realização do processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, com vistas à definição de prioridades e à melhoria da qualidade do ensino no país.

Portanto, para garantir as informações necessárias advindas dos estabelecimentos e órgãos educacionais foi estabelecido no artigo 87 da LDBEN/1996, § 3º, inciso IV, o dever dos municípios e, supletivamente, dos estados e da União, de integrar todos os estabelecimentos

de ensino fundamental ao Sistema Nacional de Avaliação do rendimento escolar até o final da Década da Educação (1997-2007).

Conseqüentemente, foi necessário determinar parâmetros de conhecimentos que seriam auferidos pelos testes. Desta forma, o artigo 9º, inciso IV da LDBEN/1996, trata do estabelecimento de competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio para nortear “os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum”. De acordo com Freitas (2004):

Com a edição dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs – para o ensino fundamental (1995-1997), a administração federal apresentou aos professores e gestores educacionais, de todo o país, determinada concepção de avaliação, do ensino, da aprendizagem e da escola. No ensino fundamental, ela listou os conteúdos mínimos de aprendizagens essenciais quanto aos objetivos estabelecidos para cada “ciclo” e componente curricular, precisando as expectativas de aprendizagem e, por conseguinte, o que seria aferido mediante avaliação. No ensino médio, as expectativas de resultados a serem aferidos pela avaliação foram expressas em termos de competências e habilidades. (FREITAS, 2004, p.12)

Logo, a avaliação da Educação Básica estaria pautada pelos PCNs. Porém, com o Parecer n. 03, aprovado em 12 de março de 1997, o Conselho Nacional de Educação (CNE) determinou, também, a formulação de diretrizes curriculares nacionais¹⁷:

Os PCNs não dispensaram a necessidade de formulação de diretrizes curriculares nacionais que deveriam fundamentar a fixação de conteúdos mínimos e a base nacional comum dos currículos, em caráter obrigatório, para todo o território nacional, nos termos do artigo 26 da LDBEN/96. Tendo em vista os dispositivos constitucionais e legais pertinentes, a Câmara de Educação Básica (CEB) exercerá a sua função deliberativa, formulando as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN. (BRASIL, 2001)

Pode-se deduzir que primeiramente estabeleceu-se a necessidade de avaliar os Sistemas de Ensino; para tanto, era necessário saber “o que” avaliar. Em função disso, houve a determinação de um parâmetro a partir do qual seriam elaboradas as avaliações e, por conseguinte, a formulação das Diretrizes Curriculares Nacionais. A percepção sobre a

¹⁷ Diretrizes curriculares nacionais para a educação básica: ensino fundamental (Parecer n. 4 de 29.1.1998 e Resolução n. 2 de 7.4.1998), ensino médio (Parecer n. 15 de 1.6.1998 e Resolução n. 3 de 26.6.1998), educação infantil (Parecer n. 22 de 17.12.1998 e Resolução n. 1 de 7.4.1999), educação de jovens e adultos (Parecer n. 11 de 10.5.2000 e Resolução n. 1 de 5.7.2000), educação especial (Parecer n. 17 de 3.7.2001 e Resolução n. 2 de 11.9.2001).

avaliação do rendimento escolar é destacada no parecer que aprova as diretrizes para o ensino fundamental e médio.

Segundo a relatora das diretrizes para o ensino fundamental, Regina Alcântara de Assis, a implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica, instituído pelo MEC, constitui-se em um importante instrumento para o sistema escolar brasileiro na busca pela equidade e melhoria das condições da educação. Segundo ela, os resultados devem servir aos Conselhos e Secretarias de Educação na formulação e aperfeiçoamento de orientações para a melhoria da qualidade do ensino. A correlação direta entre a Base Nacional Comum para a educação e a verificação externa do desempenho deve ser propiciada pela Avaliação Nacional. “Os esforços conjuntos e articulados de avaliação dos sistemas de educação, federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal propiciarão condições para o aperfeiçoamento e o êxito da Educação Fundamental.” (BRASIL, 2001, p.15).

No caso do Ensino Médio, a relação entre as diretrizes curriculares e avaliação também é destacada, com ênfase na eficiência e equidade. Como relatora dessas diretrizes, Guiomar Namó de Mello afirma que:

(...) a diversidade da escola média é necessária para contemplar as desigualdades nos pontos de partida de seu alunado, que requerem diferenças de tratamento como forma mais eficaz de garantir a todos um patamar comum nos pontos de chegada. Será indispensável portanto que existam mecanismos de avaliação dos resultados para aferir se os pontos de chegada estão sendo comuns. E para que tais mecanismos funcionem como sinalizadores eficazes deverão ter como referência as competências de caráter geral que se quer constituir em todos os alunos e um corpo básico de conteúdos cujo ensino e aprendizagem, se bem-sucedidos, propiciam a constituição de tais competências. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, mais recentemente, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), operados pelo MEC; os sistemas de avaliação já existentes em alguns estados e que tendem a ser criados nas demais unidades da federação; e os sistemas de estatísticas e indicadores educacionais, constituem importantes mecanismos para promover a eficiência e a igualdade. (BRASIL, 2001- grifo nosso)

No excerto acima, podemos verificar a desigualdade presente na educação básica que se manifesta desde a educação infantil, passa pelo ensino fundamental e culmina no ensino médio. É perceptível, ainda, a crença na possibilidade de equalização do conhecimento ao fim do ensino médio. Portanto, a avaliação de resultados é percebida como indispensável no processo de garantir esta equidade aos alunos. Tal afirmação soa como se a avaliação fosse a “panacéia” para os males da educação. Ela pode, certamente, auxiliar na melhoria do quadro

em que se encontra a educação no Brasil, mas o resultado por si só não garante a “eficiência e a igualdade” nas condições em que ocorre a avaliação nas escolas brasileiras.

Em consonância com nossa temática, avaliação como instrumento de regulação, o caráter regulador conferido aos “mecanismos de avaliação dos resultados” é perceptível na expressão “sinalizadores eficazes”, seguida da referência aos diversos mecanismos de avaliação existentes no país, como é o caso da nova estruturação do SAEB que se vale de instrumentos mais precisos e reguladores do ensino.

Ainda segundo as Diretrizes, as análises dos resultados e os indicadores de desempenho subsidiam as escolas na avaliação de seus processos de ensino, na verificação de suas debilidades e qualidades e no planejamento da melhoria do processo educativo. Além disso, as análises realizadas e os resultados obtidos devem permitir aos organismos responsáveis pela política educacional o desenvolvimento de mecanismos de compensação para superação das desigualdades educacionais.

É previsto, ainda, a partir dos resultados das avaliações, a criação de mecanismos de prestação de contas que subsidiem a discussão sobre “transparência” e “responsabilização” dos trabalhadores docentes a partir da exigência de:

(...) qualificação permanente dos que trabalham na escola, em especial dos professores. (...) mecanismos de prestação de contas que facilitem a responsabilização dos envolvidos. (...) responsabilização, avaliação de processos e de resultados, participação dos interessados, divulgação de informações, que imprimam transparência às ações dos gestores, diretores, professores, para que a sociedade em geral e os alunos e suas famílias em particular, participem e acompanhem as decisões sobre objetivos, prioridades e uso dos recursos. (BRASIL, 2001, p.17)

Observa-se a busca de regulação por meio da avaliação a partir da presença de elementos contidos nessas diretrizes, a saber, “demandas por resultados”, “prestação de contas”, “responsabilização”, “transparência” suposta “autonomia” (traduzida na participação dos interessados), “publicização dos resultados” e “uso racional dos recursos”.

Sendo assim, em consonância com a resolução referente ao Parecer n. 03 de 12 de março de 1997, que estabelece as diretrizes curriculares, as escolas e os sistemas de ensino, respeitando-se a identidade, diversidade e autonomia de cada um deles, deve:

I- instituir sistemas de avaliação e/ou utilizar os sistemas de avaliação operados pelo Ministério da Educação e do Desporto a fim de acompanhar os resultados da diversificação,

tendo como referência as competências básicas a serem alcançadas, a legislação do ensino, estas diretrizes e as propostas pedagógicas das escolas;

II- instituir mecanismos e procedimentos de avaliação de processos e produtos, de divulgação dos resultados e de prestação de contas, visando desenvolver a cultura da responsabilidade pelos resultados e utilizando os resultados para orientar ações de compensação de desigualdades que possam resultar do exercício da autonomia (BRASIL, 2001, art. 7º).

De acordo com Freitas (2004), estas determinações demonstram que além da exacerbação da dinâmica da regulação normativa referente à avaliação da educação básica, ocorre uma amplificação normativa a partir do momento em que a avaliação perpassa o currículo, a gestão escolar e o desempenho docente, associando-os.

A avaliação do rendimento do aluno é ainda contemplada no PNE¹⁸ que, após tramitação de vários projetos, acabou estabelecido pela Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. O art. 4º da referida lei, que versa sobre a elaboração dos planos decenais e plurianuais de educação dos estados, Distrito Federal e municípios, assim determina: Art. 4º: A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do PNE.

Dentre as cinco prioridades estabelecidas no PNE consta o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, incluindo a educação profissional, visando à melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. Além disso, ainda prioriza o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados das avaliações como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino. (BRASIL, 2001)

¹⁸ PNE: No decorrer de 1997, o MEC conduziu o processo de elaboração do PNE com duração de dez anos, enviando ao Congresso Nacional projeto de lei que o instituiu, por meio da Mensagem n. 180/98, de 11.2.1998. Esse projeto foi antecedido por outro projeto de lei, apresentado à Câmara dos Deputados em 10.2.1998, concernente à proposta articulada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (com os trabalhos do 1º e 2º Congresso Nacional de Educação – CONED) junto a diversos coletivos da sociedade civil. A proposta do MEC iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei n. 4.173/98, apensado ao segundo, Projeto de Lei n. 4.155/98, em 13.3.1998. A tramitação desses projetos culminou na edição da Lei n. 10.172, de 9.1.2001 (BRASIL, 2001c).

Mais recentemente, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007¹⁹, referente ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, em seu capítulo II, artigo 3º, que trata do IDEB, afirma o seguinte:

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.

O IDEB é o índice objetivo para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Educação, eixo “Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação”. Como uma das metas desse termo, as escolas brasileiras devem superar o patamar atual de 3,8 e alcançar até o ano de 2022, IDEB igual a 6,0, correspondente ao índice vigente nos sistemas de ensino dos países desenvolvidos participantes do PISA.

As projeções bienais do IDEB para os Estados, Municípios e Escolas serão projetados pelo INEP como forma de “estimular a melhoria” do sistema de ensino. (MINAS GERAIS, 2009). Segundo esse documento (op.cit), índices educacionais são importantes por permitirem o monitoramento do sistema de ensino, proporcionar o diagnóstico e norteamento de ações políticas focalizadas na melhoria do sistema. No caso do IDEB, ele permite detectar as escolas e ou/ redes de ensino com baixo desempenho educacional e monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos destas escolas.

Os índices do IDEB são utilizados ainda como critério para distribuição de recursos entre as escolas. As instituições que conseguem atingir as metas propostas são beneficiadas com o aumento das verbas federais, tais como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o PDE.

A criação do IDEB pode ser considerada como um marco distintivo nos modos de regulação da educação no Brasil. A partir do estabelecimento deste índice, demarcamos a ampliação dos mecanismos de avaliação, do controle e da regulação da educação, tanto na legislação

¹⁹ 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 à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

brasileira, por sua legitimação via decreto e, conseqüentemente, nas instâncias educativas que passam a ser avaliadas com base nos dados desse indicador.

De acordo com Marchetti (2009) para o MEC, o IDEB é mais do que um indicador estatístico, ele “nasceu como um condutor de políticas públicas pela melhoria da qualidade da Educação, tanto no âmbito nacional, como nos estados, municípios e escolas” (2009:16).

2.4. As políticas de responsabilização no Brasil

Brooke (2006) discute os contextos políticos e econômicos que favoreceram a implantação e o desenvolvimento das políticas de responsabilização da sociedade civil nas questões educacionais em alguns países, delimitando as diferenças existentes no Brasil e, portanto, as limitações para sua implantação aqui. O autor demonstra que há evidências de que a responsabilização está se disseminando como alternativa política educacional na Europa e na América Latina. Brooke (op. cit.) toma como exemplo algumas experiências brasileiras que correspondem de um modo geral, às definições tratadas por ele sobre as “políticas de responsabilização”, demonstrando a existência de sistemas oficiais que avaliam a aprendizagem por meio de testes e empregam critérios para determinar as escolas que apresentam desempenho melhor que implicam em conseqüências para os membros da equipe escolar. O autor analisa:

a) Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio - Educação Básica de Qualidade no Ceará, em conjunto com o Sistema Permanente da Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE. Neste caso, a média do desempenho na 4ª e na 8ª séries foi considerada como o indicador de qualidade das escolas. Em conseqüência disso, os membros das equipes das 100 melhores escolas recebem uma recompensa em dinheiro quando suas médias alcançam a nota cinco ou mais (até dez). Para as 50 melhores escolas o prêmio é de 100% do valor especificado e para as demais, de 50%. O prêmio é concedido a todos os membros da equipe da escola e, em março de 2002, correspondia a R\$800,00 para os docentes temporários e permanentes em tempo integral e a R\$300,00 para o pessoal administrativo. Os melhores alunos também são premiados.

b) Programa Nova Escola, da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro. Foi criado pelo Decreto n. 25.959 de 12 de janeiro de 2000. Segundo o documento oficial, é uma

tentativa de melhorar a gestão das escolas estaduais e de responsabilizar seus diretores e funcionários pelos resultados dos alunos. O principal mecanismo de operacionalização é o Sistema de Avaliação Permanente das Escolas Públicas, criado para aferir tanto a gestão quanto os processos educativos de cada escola. As escolas avaliadas foram distribuídas em cinco níveis de qualidade com base nas notas atribuídas às áreas de desempenho, fluxo escolar e gestão. As gratificações variam de acordo com os níveis. O nível cinco, que corresponde ao melhor índice de qualidade, perfaz um teto de R\$500,00 para professores de tempo integral e de R\$250 para pessoal de apoio. Em 2004, foram pagos R\$16 milhões em gratificações, sendo R\$8 milhões pela classificação geral das escolas e R\$8 milhões pelo progresso alcançado entre 2003 e 2004.

c) Boletim da Escola, da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Foi criado em 2001 com o objetivo de disseminar informações quantitativas e qualitativas sobre a atuação da escola, atuando como um instrumento de responsabilização leve, sem a intenção política de consequência ou outras vantagens para as escolas mais bem colocadas. O boletim constava de três blocos de informação. No primeiro constavam os resultados do programa de avaliação em Matemática e Português para a 4ª e 8ª séries do ensino fundamental. O segundo bloco continha dados de aprovação, reprovação e abandono e parâmetros de comparação com o município e o estado. No terceiro bloco continha informações coletadas por meio de questionários, referentes à avaliação subjetiva de facetas diferentes da escola e das famílias, que poderiam contribuir para uma avaliação global da escola.

Embora essa modalidade de política de responsabilização no Brasil não corresponda exatamente aos elementos discutidos pelo autor, temos evidências de sua gradual implementação no país. Segundo Brooke (2006, p. 380), os ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização implantados durante as últimas décadas em alguns países são:

- a) a decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade);
- b) o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação);
- c) os critérios para analisar esta informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingredientes padrões);

d) os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções, conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequência).

Conforme Sousa (2008), os três primeiros ingredientes já estão consolidados na realidade brasileira e já há indícios do estabelecimento de critérios para a aplicação de incentivos ou sanções. A autora analisa a associação entre a avaliação e os incentivos como uma nova alternativa das políticas educacionais no sentido de induzir as escolas a buscarem melhor desempenho de seus alunos. Embora Brooke não insira o PROEB nos exemplos de “políticas de responsabilização”, compartilhamos com Sousa (2008) de que este programa de avaliação do Estado de Minas Gerais apresenta os elementos essenciais que caracterizam tal política.

A estratégia até então utilizada pelo PROEB para medir o desempenho de alunos baseava-se na visibilidade pública dada aos resultados, produzindo a classificação entre as escolas com a intenção de gerar constrangimentos e competitividade. Ao que parece, estes mecanismos não têm surtido o efeito esperado na melhoria e aumento dos índices de rendimento dos alunos. Portanto, os incentivos condicionados aos resultados despontam como uma nova prática no seio das políticas avaliativas.

Como exemplo, Sousa (2008) menciona a experiência do Estado de São Paulo que anunciou a implantação de um sistema de avaliação cujo objetivo era valorizar o trabalho de cada equipe escolar - diretor, professor, coordenadores e funcionários. Nesta avaliação seriam considerados dados de avaliações externas (SARESP, SAEB e Prova Brasil), dados internos, como taxas de aprovação/reprovação de cada escola, e também indicadores que afetam a qualidade do aprendizado, tais como a assiduidade dos professores e a estabilidade da equipe na escola. O projeto propõe definir incentivos financeiros para as equipes escolares que cumprirem as metas e incentivos especiais para aquelas que estiverem em situação mais desfavorável. O Projeto de Lei 41 que institui a bonificação por resultados aos professores da rede estadual de São Paulo foi aprovado na Assembléia Legislativa no dia 10 de dezembro de 2008. As gratificações variam de acordo com o IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo) no qual são considerados o desempenho dos alunos no SARESP e o fluxo escolar. Cada estabelecimento escolar recebe uma meta de melhora anual que deve ser atingida para que todos os profissionais da instituição recebam o valor máximo do bônus, excetuando-se aqueles educadores que ultrapassarem o limite de faltas sem justificativa.

A avaliação de sistemas educacionais nos moldes atuais agrega em si os elementos da regulação institucional, normativa, de controle, de regras e constrangimentos que pretendem acompanhar, pelos resultados, o trabalho dos educadores, a qualidade do ensino e, de um modo geral, a gestão da escola. Na realidade brasileira, pode-se afirmar que os resultados das avaliações dos alunos têm servido para que as autoridades educativas promovam constrangimentos ao trabalho dos educadores.

Semelhante a São Paulo, em Minas Gerais, os prêmios por produtividade, como 14º salário, já são uma realidade. A avaliação de desempenho está atrelada a resultados obtidos nas avaliações dos alunos. Especificamente em Minas Gerais, o governo, em parceria com a Secretaria de Educação, estipulou o “prêmio produtividade” concedido aos educadores em 2008 pelos resultados obtidos em 2007.²⁰ Foram estabelecidas metas para as diferentes áreas, como saúde, transportes e educação, dentre outras. Na educação foram considerados vários critérios como a formação dos professores em nível superior e os resultados atingidos pelo Estado em avaliações nacionais. Em relação à formação superior dos docentes, o objetivo era alcançar 52,9% dos professores de 1ª a 5ª série do Ensino Fundamental e foi atingido o índice de 76%. Os professores foram avaliados por um comitê escolar que considerou para esse levantamento o número de faltas, o uso de recursos tecnológicos e a aula dada pelo professor. Desta forma, constatamos a meritocracia como critério de avaliação.

Partindo da premissa de que a avaliação do rendimento do aluno e os resultados dos testes constituem-se em uma forma de regulação da educação e do trabalho do diretor escolar e que este processo está sujeito a diferentes apropriações e ajustamentos, é possível sua ocorrência na prática da escola.

Neste sentido, cabe destacar, dentre as diretrizes estabelecidas pelo “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação” em seu artigo 2º, diretriz nº XVIII, a fixação de regras para nomeação e exoneração de diretor de escola a partir dos critérios de mérito e desempenho, conforme explicitado abaixo:

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:

²⁰ O benefício extra faz parte do Prêmio Produtividade, iniciativa prevista em um acordo de resultados firmado no ano 2007 entre o governador Aécio Neves (PSDB) e a Secretaria de Estado de Educação (SEE).

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola.

Torna-se claro o exemplo de regulação específica do trabalho do diretor a partir do mérito e do desempenho, amparada na justificção de que é em “proveito da melhoria da qualidade da educação básica.” Mais uma vez as condições materiais de trabalho para o estímulo e produção das ações qualitativas de desempenho do diretor, bem como dos elementos que garantirão o “merecimento”, são deixadas no vazio do discurso.

2.5. A Avaliação no Brasil: questões e dilemas

Como afirma Dias Sobrinho (2008) sobre as limitações dos instrumentos avaliativos e a sua insuficiência na compreensão e apreensão da realidade complexa da educação:

Muito comumente a avaliação é entendida e praticada só como um sistema de constatação ou de verificação da coerência/incoerência entre o ser (isto é, o realizado) e o dever ser (a norma, o ideal desejado). Dois critérios aí são tomados como importantes orientadores: a eficácia, que se refere à relação entre práticas e objetivos, e a eficiência, que diz respeito à coerência entre insumos e resultados. Os instrumentos mais representativos desse enfoque, no que se refere às aquisições cognitivas por parte dos alunos, são as provas ou exames. É ainda muito freqüente tomar a avaliação por notas, exames, testes, controles, verificações, balanços. Entretanto, essas verificações, constatações e medidas são praticadas há alguns séculos e, ainda que cumpram bem alguns objetivos, não são suficientes para a compreensão de uma realidade tão complexa como a educação e, se exclusivos, tampouco são instrumentos capazes de levar a grandes transformações pedagógicas. Por isso, vêm de há muito tempo sofrendo críticas de importantes educadores. (SOBRINHO, 2008, p.10)

Destacando esta complexidade que não é plausível de ser mensurada por meio dos testes, o autor reporta-se a Helen Simons (1988) quando esta afirma que o governo, ao focar a atenção exclusivamente na aquisição por parte do aluno de objetivos de aprendizagens predefinidos, acabava por conservar uma visão de avaliação que se encontra superada desde a década de 1960, quando já se reconhecia a necessidade de análises mais sofisticadas para a utilização da avaliação como instrumento de inovação curricular.

Portanto, segundo Sobrinho (2008), somente pela utilização racional e aperfeiçoada dos exames é possível a melhoria da qualidade da educação. O autor ainda afirma que os

instrumentos, as práticas de medidas e as meras constatações se bastam a si mesmos, não induzem a questionamentos, às reflexões e às ações, ou o fazem de maneira reduzida.

Imprescindível é que essas técnicas propiciem reflexão, enriqueçam seus significados com o recurso a análises qualitativas, levem a questionamentos, isto é, façam parte de um conjunto de atividades epistêmicas e valorativas que produzam sentidos complexos e mobilizem os sujeitos para a tomada de decisões e de ações de melhoramento. (p.10).

Portanto, a forma como as avaliações do rendimento escolar são efetivadas nos sistemas de ensino traduzem uma noção conservadora que, na maioria das vezes, não propicia reflexão e questionamentos.

O Brasil já possui uma considerável experiência em avaliação da Educação Básica em nível nacional. Conforme vimos, outras iniciativas antecederam o SAEB, mas não tiveram o desenho de uma avaliação que abrangesse toda a realidade nacional. Portanto, desde a sua implementação no ano de 1990²¹, já se passaram cerca de vinte anos de avaliação da educação básica em nível nacional. Certamente, a experiência brasileira em avaliação de monitoramento de Sistemas Educacionais pode ser considerada ainda carente de maior rigor e aperfeiçoamento, ao tomarmos por referência outros países, como os Estados Unidos e os países da Europa, veteranos nessa modalidade avaliativa e possuidores de um sistema de avaliação historicamente consolidado. Os próprios avanços obtidos na realidade brasileira fizeram emergir novos problemas, dilemas e desafios.

Contudo, os programas e instrumentos avaliativos, os recursos para processamento e análise dos dados, enfim, a tecnologia e a infra-estrutura necessárias ao êxito do processo avaliativo, com o passar do tempo e com o acúmulo de experiência, foram sendo aperfeiçoadas. As teorias que embasavam os procedimentos avaliativos e determinavam os critérios de análise dos dados também sofreram alteração. A Teoria Clássica deu lugar à Teoria Moderna²² dos testes. A opção pela teoria mais adequada ao desenho da avaliação tem implicações complexas, pois a elaboração dos instrumentos, a escolha dos itens e sua estruturação, o *software* adequado, a equalização dos testes, a construção das escalas, enfim, a metodologia, está condicionada à teoria escolhida. Portanto, os responsáveis pelas primeiras avaliações

²¹ As avaliações realizadas nos de 1987 a 1989 foram precursoras da implantação de um sistema nacional de avaliação que recebeu o nome em 1991 de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica-SAEB.

²² A esse respeito ver VIANNA, H.M. Implantação de Avaliação de Sistemas Educacionais: Questões metodológicas. In: Idéias 30. Sistemas de Avaliação Educacional, FDE- SP, 1998.

enfrentaram grandes dilemas e dificuldades no momento de definição das técnicas e medidas a serem utilizadas.

A própria carência de pessoal qualificado para lidar com toda a trama complexa que envolve o processo de avaliação em larga escala, hoje em muito evoluiu no Brasil. Temos atualmente, embora ainda em número reduzido, instituições altamente qualificadas, referência no cenário nacional e até internacional²³. Vale a pena ressaltar que no início dos processos avaliativos dessa magnitude, foi preciso contar com o amparo teórico e técnico estrangeiro. Isso não significa que ainda não haja necessidade de maior qualificação e formação nos domínios da área de medidas avaliativas.

Em termos de agências de fomento de pesquisa na área educacional e de banco de dados, a partir da década de 1990, o Estado aperfeiçoou e aprimorou a produção e divulgação dos dados estatísticos referentes à educação por meio do INEP/MEC que passou a se ocupar de promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro. Na sua esfera de atuação está a realização de Censo Escolar da educação básica e do Censo da educação superior, avaliação dos cursos de graduação, avaliação institucional, SINAES, ENEM, ENCCEJA, e o SAEB. Esse órgão conta ainda com o Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIED) que permite ao Estado estreitar ainda mais o acompanhamento e o monitoramento dos sistemas educacionais do país e, conseqüentemente, aumentar o armazenamento de dados. Deve-se ressaltar que o desenvolvimento da pesquisa em educação, realizada pelo INEP, ao longo do tempo, favoreceu o surgimento do interesse pela avaliação em larga escala.

Portanto, com tão grande número de avaliações, o banco de dados do governo sobre a realidade da educação básica comporta uma gama de informações sobre o sistema, tais como os resultados do rendimento do aluno, informações sobre fatores intervenientes nestes resultados, contexto socioeconômico dos alunos, informações sobre os professores, diretores e a infraestrutura das escolas. Conforme afirma Sousa (1997), temos disponível no Brasil volume e qualidade de estudos, pesquisas, diagnósticos, dados que se constituem em subsídios para decisões e ações dos gestores educacionais.

²³ O INEP se consolidou como uma agência altamente especializada em medidas avaliativas. Temos ainda o CAED- Centro de Avaliação da Educação vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora; o Game – Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Universidade Federal de Minas Gerais.

Outro dilema em relação à questão da avaliação do desempenho educacional brasileiro diz respeito ao financiamento da educação que, conforme já mencionamos, é o segundo elemento do tripé sobre o qual se amparam os novos modos de regulação. Sua importância está na relação intrínseca que estabelece com a qualidade buscada por meio das avaliações e sua capacidade, de uma forma ou de outra, de interferir nos resultados obtidos. Entendemos que um dos fatores concorrentes para a melhoria da educação passa pelos investimentos que lhe são dirigidos. E o valor dispensado à educação no Brasil ainda constitui um dos mais baixos do mundo; o valor gasto por aluno está longe de ser o ideal.

Cury (2007) analisa historicamente o papel determinante do Estado nas formas de financiamento obrigatório da educação até chegar ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF) e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)²⁴ e demonstra que a atual forma de financiamento da educação se constituiu ao longo da história da educação brasileira a partir de três elementos que se articularam: 1) a constituição, os impostos e os recursos vinculados; 2) a presença da burocracia no aparelho do Estado e c) a intervenção direta do Estado no âmbito empresarial. A imbricação destas três vertentes concorreu para a formatação atual do financiamento da educação pública. As estratégias de financiamento do Governo se constituíram ao longo do tempo em mecanismo de regulação e prevalecem como tal.

2.5.1. Utilização dos resultados das avaliações

Na percepção de Sousa (1997; 2001), Sousa e Oliveira (2003), Sousa e Freitas (2004), a apropriação dos resultados das avaliações é indubitavelmente a etapa mais desafiadora para a gestão das políticas e programas instituídos pelo governo. A realidade educacional brasileira já comporta uma base de dados considerável sobre o rendimento escolar dos alunos. No entanto, no que diz respeito à utilização desses dados, de um modo geral, fica ainda restrito a situações isoladas ou simplesmente são arquivados. Dessa forma, o uso dos resultados dos testes de proficiência é a grande questão que envolve as discussões recentes. Autores como Vianna (2003), Locatelli (2002), Gatti (1994, 2007), Sousa (2008) questionam qual o grau de

²⁴ FUNDEF e o FUNDEB são mecanismos para redistribuir, dentro de cada estado, entre o governo estadual e as prefeituras, uma parte dos impostos (15% de alguns, no caso do FUNDEF, e 20% de um número maior de impostos, no caso do FUNDEB) já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino pela Constituição Federal de 1988, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (o FUNDEF) e na educação básica (o FUNDEB).

assimilação e apropriação dos resultados pelos gestores e pela comunidade escolar. Os dados gerados pelas avaliações viabilizam grandes quantidades de informações que, de modo geral, não são utilizadas como deveriam e nem por quem deveria. Segundo Gatti (1994) os resultados dos testes estão a espera de quem os utilize adequadamente.

Com tamanha disponibilidade de resultados, Locatelli (2002), ao analisar as críticas que são feitas às avaliações dos sistemas de ensino, destaca também a crítica em relação ao que se faz com as informações geradas:

(...)os dados gerados por pesquisas deste tipo viabilizam tão grande quantidade de informações que estas terminam por não serem eficazmente utilizadas nem pelas instâncias produtoras do conhecimento, nem pelos gestores dos sistemas. Alega-se, finalmente, que, em geral, não são implementadas medidas derivadas da análise dos dados coletados. (LOCATELLI, 2002, p.06)

Em consonância com a afirmação acima e em análise à problemática sobre os resultados gerados pelas avaliações no que se refere à quantidade, à falta ou à baixa utilização das informações nas tomadas de decisões, Alkin (1979) menciona o “cemitério de avaliações ignoradas ou descartadas.” Portanto, cabe indagar e descobrir o destino destes resultados, se as informações não são assimiladas adequadamente pela escola e os motivos para tal, bem como se estão se convertendo em ações efetivas no espaço da escola ou se estão sendo apropriadas de forma equivocada.

Além dessas indagações quanto ao uso efetivo das informações geradas pelas avaliações, outras questões estão implícitas na lógica de resultados. O que significam estes resultados? Eles são compreendidos pela comunidade escolar? Quais as implicações dos mesmos na dinâmica das escolas, no desempenho do professor, nos currículos e conteúdos transmitidos? Enfim, qual é a problemática que envolve os resultados dos testes de rendimento escolar?

A partir da constatação da existência de tão grande número de avaliações direcionadas ao desempenho do aluno, da escola, do Sistema, a grande questão que emerge nos debates atuais sobre o tema relaciona-se aos resultados e às apropriações que são feitas (se são feitas) e como são feitas pelas esferas de interesse, tais como os próprios gestores das políticas, as escolas, os diretores, professores, alunos. Na verdade, a grande pergunta é: o que fazer com tão grande aporte de dados? Para que se avalia tanto? Os resultados estão fazendo alguma diferença na melhoria da qualidade da educação? Abramowicz (1994) ratifica a baixa taxa de utilização dos resultados das avaliações na a definição de diretrizes que apontem para a

formulação de políticas públicas. Para esta autora, a articulação entre avaliadores e quem toma decisões contribui decisivamente para a utilização efetiva e eficiente dos resultados auferidos nos testes.

2.5.2. Problemas na compreensão dos dados

Uma das prioridades da avaliação, segundo Vianna (2003), refere-se à identificação dos problemas de aprendizagem com o objetivo de superação da realidade apresentada. Entretanto, segundo ele, o impacto dos resultados pode ser considerado mínimo por diversas razões, dentre elas, o autor destaca o linguajar demasiadamente técnico das planilhas, pleno de especificidades muitas vezes desconhecidas dos docentes e que poderiam ser evitadas, e afirma:

Ainda que os resultados dos desempenhos sejam apresentados em escalas elaboradas por intermédio de rigorosos procedimentos estatísticos, e com a especificação dos vários níveis correspondentes de competência, dificilmente os professores têm condições técnicas para interpretar dados que resultam da *expertise* técnica dos responsáveis pelos relatórios. (VIANNA, 2003, p.45)

Os posicionamentos distintos em relação à forma de divulgação dos resultados, as terminologias usadas e a compreensão e complexidade dos mesmos suscitam o questionamento quanto ao grau de assimilação e a apropriação destes resultados pela comunidade escolar. Vianna (1992), ao verificar os trabalhos sobre avaliação educacional, publicados ao longo de vinte anos na revista *Cadernos de Pesquisa*, constatou, dentre outros temas, o interesse no rendimento escolar e sua recorrência nas produções. O autor observa a existência de uma consciência consolidada entre os educadores brasileiros do significado da avaliação e da importância de sua prática na coleta de informações para tomada de decisões significativas. Contudo, chama a atenção para a necessidade de uma ação direta sobre o sistema educacional no sentido de eliminar os problemas já detectados a partir do número razoavelmente significativo de avaliações já realizadas e dos dados coletados.

A compreensão e o entendimento dos elementos envolvidos no processo de avaliação do rendimento escolar, bem como a compreensão dos dados provenientes dos testes, estão intimamente relacionados com a utilização dos resultados. Locatelli (2002) ressalta a possível e necessária apropriação pelos professores do conceito de avaliação em larga escala, sua participação na discussão das matrizes de referência e a incorporação desta avaliação ao seu

cotidiano, tomando-a como uma forma de apoio para melhoria da qualidade do ensino. A compreensão por parte dos professores de que a avaliação externa pode ajudá-los, fornecendo informações complementares às avaliações que realizam pode facilitar e influenciar na adesão dos mesmos à avaliação:

É importante, ainda, que os professores participem da discussão sobre as matrizes de referência que informarão o que avaliar. Torna-se indispensável, também, uma ampla discussão que mostre, com transparência, todos os passos a serem dados na organização da amostra, na construção dos itens, na organização das provas e na análise de seus resultados. Além disso, para que as avaliações tenham utilidade para os professores, é fundamental que esses recebam, em tempo hábil, informações e subsídios que os ajudem a reorientar suas práticas pedagógicas. (LOCATELLI, 2002, p.05)

Embora a autora faça referência específica aos professores, podemos aplicar suas considerações aos diretores escolares. Se o diretor escolar não compreende e não consegue visualizar a situação de sua escola, de seus alunos, através dos gráficos, dos números, das tabelas que são produzidas, como irá estimular a apropriação desses resultados pelos professores da escola? Como irá elaborar planos de intervenção para minimizar, aperfeiçoar, transformar a realidade estampada nos resultados? Ou até mesmo como irá criticar, se necessário for, os dados produzidos? Ou criticar o próprio processo avaliativo com suas contradições, limitações, arbitrariedades? Nesse sentido, Gatti (2007) na mesma linha que Viana (2003), também critica a complexidade das escalas de proficiência utilizadas para interpretação dos resultados:

As escalas utilizadas não são de compreensão imediata e os pontos destacados (125; 250; 350 etc) e suas traduções não contribuem para as escolas em seu planejamento pedagógico e de aulas, pois, mostram-se vagos, trazidos de modo tão amplo que têm baixa significação para o desenvolvimento dos trabalhos específicos em sala de aula. As escalas divulgadas não têm o referencial pedagógico que ajude a dar sentido aos números e à vaga tradução dos patamares atingidos. Qual o sentido concreto que essas escalas têm em termos dos conteúdos escolares? (GATTI, 2007, p.08)

Tal complexidade se traduz em escalas e em dados abstratos, vagos, sem sentido e significado concretos para o planejamento pedagógico. Os dados por si só não têm capacidade de interferir na realidade de cada escola. Por isso, a autora destaca a dificuldade de compreensão das escalas nas quais são divulgados os resultados das avaliações e o distanciamento em relação aos conteúdos escolares e deixa subentendido que os dados deveriam ser tratados em articulação com as informações concretas da sala de aula.

O discurso oficial postula a intenção de promover a compreensão clara das informações resultantes dos testes entre a comunidade escolar, afirmando, inclusive, o empenho da Secretaria na elaboração de materiais de fácil assimilação e interpretação. É questionável a concretização desta “transparência” na realidade das escolas, o que nos leva a indagar se os diretores escolares compartilham da constatação de que os dados são acessíveis e de fácil compreensão. A acessibilidade e compreensão são fundamentais para que sejam mobilizadas ações direcionadas às mudanças necessárias.

Por outro lado, podemos deduzir ainda que, se há dificuldades no nível da elaboração, da execução e da análise das avaliações – resguardadas as devidas peculiaridades e proporções – haverá, também, nas escolas, dificuldades por parte dos diretores na leitura e assimilação dos resultados em decorrência de determinados fatores que podem ser agravados pelas limitações técnicas e teóricas no campo da avaliação. Sousa (2008) corrobora este pensamento, afirmando que:

Usualmente, há pouca utilização das informações que vêm sendo produzidas, problema este que está relacionado tanto aos delineamentos que vêm sendo adotados nas avaliações, como aos procedimentos de difusão dos resultados. Há, por exemplo, uma indefinição em relação a quem se espera seja o usuário das informações produzidas: os gestores e/ou os profissionais da escola e/ou a comunidade escolar? Isso tem decorrência tanto para o tipo de avaliação que vai ser feita quanto para o modo como os resultados vão ser interpretados e divulgados. Se a perspectiva é a apropriação dos resultados pela escola, do modo como vem se dando sua comunicação o que se observa, usualmente, é que as escolas têm dificuldade, até mesmo de ler e compreender os resultados produzidos pelo sistema de avaliação, portanto, como utilizá-los? Antes disso, há que se considerar que as escolas não se sentem envolvidas no processo de avaliação. (SOUSA, 2008, p.04)

A pesquisa realizada por SOUSA E OLIVEIRA (2009)²⁵ que teve por objetivo analisar onde e como estavam sendo utilizados os resultados dos sistemas de avaliação, detectou que um dos problemas recorrentes é a dificuldade em se divulgar os resultados. Segundo os autores, a divulgação é precária, muitas vezes as equipes são mal preparadas para interpretar resultados (tanto de gestores como de professores e técnicos). A pesquisa constatou ainda que o uso satisfatório da avaliação está intimamente relacionado à importância dada a ela pelo gestor. Nos Estados em que a avaliação estava no centro da política educacional, verificou-se uma maior efetividade da mesma.

²⁵ O estudo teve apoio da FAPESP na modalidade Auxílio à Pesquisa, considerou cinco dos 14 estados em que existem sistemas de avaliação: Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Ceará.

Percebemos que os problemas são de ordens diversas, referem-se desde fatores intrínsecos ao processo até a difusão dos resultados e de sua compreensão. Em relação aos usuários das informações produzidas e aos relatórios enviados às escolas, podemos questionar se há realmente intenção de que os dados apresentados sejam compreendidos pela comunidade escolar. Este questionamento sobre as “intenções” reais dos responsáveis pela disseminação de informações nos remete ao que afirma Chauí (2007) sobre o discurso competente. Discutindo a burocracia e o seu papel no mecanismo de produção e manutenção da ideologia, a autora tece o pano de fundo para a compreensão sobre a ideologia do discurso competente. Segundo a autora, este discurso “é aquele que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro ou autorizado...” (CHAUÍ, 2007, p. 19), e completa:

O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminadas para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência.(CHAUÍ, 2007, p.19)

Portanto, a partir da citação acima e da análise dos procedimentos avaliativos que tem ocupado o cenário educativo brasileiro, somos induzidos a refletir se este “discurso instituído” está presente nos sistemas e mecanismos de avaliação a partir do “conteúdo e da forma” dos saberes previamente estabelecidos e eleitos por meio dos Conteúdos Básicos Curriculares (CBC), das competências e habilidades exigidas nos testes, dos critérios de êxito ou fracasso estabelecidos pelos níveis de proficiência etc. Desde o início da implantação de um sistema de avaliação escolar no Brasil, a crítica às práticas de avaliação do rendimento do aluno já aponta o determinismo e imposição que permeiam as decisões governamentais a este respeito. De um modo geral, não há democratização e debates em relação aos temas de interesse da comunidade escolar. Em se tratando especificamente de avaliação, as disciplinas selecionadas, os conteúdos a serem avaliados, o formato e a disposição dos testes, a periodicidade, a forma de divulgação e outros fatores prescindem da interlocução que deveria haver entre todos os atores envolvidos no processo avaliativo. A linguagem utilizada nos informativos e boletins avaliativos enviados às escolas exemplifica a “restrição” que deve ser preservada, ou seja, a linguagem técnica deve ser restrita a um grupo específico e o que é permitido e autorizado dizer e se fazer entender sobre o que essa linguagem significa para os demais.

Logo, a apropriação dos resultados e a dificuldade que a envolve remete-nos a questionar o porquê das avaliações e o porquê de não haver transparência e clareza na divulgação dos dados a quem interessa. Os discursos presentes nos diferentes documentos podem estar obstruindo os canais de comunicação e ocultando os reais interesses que impulsionam a realização das avaliações. Reportemo-nos ao questionamento de Gatti:

Que contribuições trazem de fato, por quê, para quê e para quem? É um processo alavancador para escolas, professores, alunos, gestores, ou será um processo para comparações humilhantes ou descabidas? É um processo que alimenta a cooperação e busca de soluções coletivas ou, serve apenas para alimentar competição e concorrência exacerbadas? (GATTI, 2007, p.05)

Estas são perguntas cruciais para o debate. Quais as verdadeiras intenções dos gestores ao promoverem avaliações de seus sistemas de ensino? Quais os sentidos atribuídos à promoção da qualidade (e que qualidade é essa), da equidade e igualdade, da justiça social. É preciso problematizar continuamente estas questões, compreendê-las em um escopo mais amplo do jogo político, permitindo alcançar e perscrutar suas intenções mais profundas para estar atentos às implicações e consequências de tais medidas.

A preocupação de Gatti quanto às humilhações resultantes da comparação de resultados é compartilhada por Sousa (1993). Segundo esta autora, a avaliação do rendimento escolar tem sido utilizada no ensino público como parte de uma ação política que visa a discriminar aqueles que a sociedade já mantém discriminados socioeconômica e culturalmente. Ainda segundo ela, a avaliação tem sido utilizada para legitimar o caráter seletivo da educação no qual o esforço e o mérito individual são os responsáveis pelo sucesso do aluno.

Gatti (2007) prossegue afirmando que os resultados das avaliações não são disseminados de forma consequente no interior das escolas e nem traduzidos de forma a ter um significado claro para os diretores e docentes. Nesse ponto, ela destaca a dificuldade inerente à metodologia empregada nessa modalidade de avaliação. Ao referir-se à incipiente disseminação e ao limitado trato dado aos resultados, a autora afirma que esse “é um dos problemas trazidos pela metodologia adotada (teoria da resposta ao item) que tem satisfeito em parte a aspectos estatísticos, mas pouco tem contribuído com o ensino nas escolas.”(GATTI, 2007, p. 09).

Essa autora afirma ainda que a metodologia empregada nesse processo de avaliação visa avaliar um conjunto de habilidades. A grande inquietação é “como” associar essas “habilidades” ao trabalho cotidiano do ensino, com os processos envolvidos nas

aprendizagens. Ela reforça a necessidade de se buscar alternativas de enunciação dos resultados, de modo mais detalhado e de forma que faça sentido para os educadores, bem como buscar meios para conseguir que as escolas, diretores, professores se apropriem desses resultados e tenham condições para discuti-los e utilizá-los na melhoria do ensino. Para tanto, há algumas medidas a serem consideradas. Alega a referida autora que há um embate:

de um lado, a tradução dos achados por parte dos especialistas responsáveis pelas escalas e, de outro, um corpo a corpo da gestão escolar com cada escola, com a criação de motivação no âmbito de cada escola para estudar e refletir sobre os achados e suas contribuições ao planejamento escolar e de aula. (GATTI, 2007, p. 09).

Para esta autora, a diligência na interpretação e no uso dos resultados de forma clara, consciente, reconhecendo exatamente as necessidades de ensino a serem implementadas, é imprescindível e absolutamente necessária. Caso contrário, a contribuição que os resultados poderiam oferecer para a melhoria da educação escolar continuará inoperante.

Ao falar sobre a importância de se trabalhar com os resultados das avaliações realizadas, Gatti (op. cit.) lembra a experiência do SARESP. Esse sistema, segundo a autora, contou com a participação dos professores na aplicação e correção das provas e todos os itens foram divulgados às escolas. Foi elaborado um manual orientando o professor para o cálculo da média e do desvio padrão, apresentando gráficos de desempenho, significados das estatísticas, como interpretá-las e como entender os desempenhos em cada uma das escolas. Contou ainda com o suporte de orientação psicopedagógica para interpretar as respostas e os erros cometidos, na perspectiva educacional de que ao se compreender esses erros e o porquê desses erros terem sido cometidos, poder-se-ia planejar meios didáticos para superá-los. Com a intenção de que as escolas replanejassem as atividades de ensino e contemplassem no projeto pedagógico escolar os dados e sua interpretação, foram desenvolvidas as ações descritas acima, mas na avaliação da autora:

Mesmo assim, com esse processo implementado nas escolas estaduais, não se tem idéia do impacto disto nas ações dos gestores locais e dos professores. Por alguns estudos sabemos que escolas se apropriaram de fato dos dados, eles foram discutidos e geraram ações; outras muitas, deixaram os resultados na gaveta, sendo os dados de conhecimento de poucos professores. Dá para imaginar, então, o que ocorre com os dados de avaliações que ficam em divulgações gerais, com tradução pedagógica precária e de pouco sentido didático para as escolas. Passa-se ao largo. (GATTI, 2007, p.10)

Sendo assim, reiteramos a necessidade de que os processos de divulgação e discussão dos resultados sejam claros, acessíveis aos diferentes grupos de interesse nas avaliações e que haja

espaços para sanar dúvidas, debater questões, gerar indagações e ações. Convém ressaltar que além de disponibilizar as informações, é preciso oferecer condições para agir e, muitas vezes, pela própria limitação do “tempo e espaço” escolar, tais ações não se efetivam. A rotina escolar imprime demandas que acabam por inibir e suprimir as possibilidades de discussões e intervenções diferenciadas. Chamamos atenção também para o fato de que os resultados dos testes podem possibilitar, ainda, intervenções equivocadas. Se os dados forem compreendidos de forma errônea, pode induzir diretores e professores a realizarem alterações em áreas que talvez não necessitem de interferência, o que pode chegar a prejudicar uma dinâmica exitosa.

Outro fator que compromete a compreensão dos resultados diz respeito à linguagem própria dos especialistas e à ausência de debate sobre os resultados. Os relatórios elaborados para administradores, técnicos e, em geral, para os responsáveis pela definição e implementação de políticas educacionais não costumam chegar às mãos dos professores para fins de análise, discussão e estabelecimento de linhas de ação. São demasiadamente técnicos e empregam um linguajar pleno de tecnicidades muitas vezes desconhecidas dos docentes e que poderiam ser evitadas. (VIANNA, 2003)

O referido autor resalta ainda a necessidade de haver reflexão sobre as avaliações operacionalizadas nos diferentes níveis do sistema educacional brasileiro e chama a atenção para a diversidade da nossa geografia multicultural e as avaliações de natureza amostral, que segundo ele, são ‘supostamente’ consideradas representativas em termos estatísticos. Ele discorre sobre vários problemas identificados na avaliação em larga escala e analisa os aspectos comuns presentes nesta modalidade de avaliação, a saber: provas escritas, com questões objetivas e abertas, geralmente de respostas curtas e, em alguns casos, com a exigência da prova de redação. A crítica incide sobre a inexistência de novas práticas, tais como elementos para se avaliar a oralidade ou avaliações observacionais que seriam desejáveis para uma avaliação abrangente e conclusiva. Mas Vianna reconhece que é impossível de se concretizar tais aspectos em contextos que envolvem grandes contingentes de estudantes. Conclui, portanto, que a definição do quadro educacional a ser configurado fica implicitamente comprometida por não contemplar e efetivamente avaliar muitas competências e habilidades importantes no mundo atual. (VIANNA, 2003)

Destacamos também a possibilidade dos resultados serem ainda utilizados de forma inadequada para fins políticos, tanto pela mídia como pelos próprios governos. É preciso cautela com as informações disseminadas nos veículos de comunicação e atenção às sutilezas,

omissões, conveniências e intenções por trás das notícias. Daí a importância de estratégias mais bem elaboradas de divulgação, treinamentos, produção de materiais e outras maneiras de sistematização das informações de forma a garantir à comunidade escolar e à sociedade a compreensão exata dos resultados e as possibilidades de uso.

Segundo Gatti (1994) os resultados dos testes estão à espera de quem os utilize adequadamente. Para esta autora, a avaliação do conhecimento dos alunos e das escolas deve estar vinculada a um processo contínuo e servir aos professores e ao sistema como parâmetro de aperfeiçoamento da qualidade do ensino. Para tanto, requer um plano de ação de médio prazo, com cronograma de metas e responsabilidade definido e que seja viabilizado por uma equipe designada para responder por ele. Ainda para esta autora, a implementação de um processo dessa natureza só é viável com tempo suficiente de maturação, discussão e divulgação, a partir de premissas claras quanto às propostas pedagógicas e de respaldo administrativo ágil.

Jamais na história da educação brasileira se presenciou tamanha ênfase na avaliação do rendimento escolar como nos últimos anos. A educação é submetida a exames internacionais, nacionais, estaduais, municipais e até mesmo por empresas especializadas privadas. Realizam não só avaliação do rendimento do aluno, mas avaliação institucional, avaliação de desempenho e em todos os níveis da educação. Tais avaliações não se restringem à necessidade de diagnóstico da realidade para uma possível intervenção.

No próximo capítulo, analisaremos as políticas avaliativas no Estado de Minas Gerais com vistas a apreender estes movimentos em nível estadual. Analisaremos como os resultados das avaliações são divulgados, assimilados no âmbito escolar e apreendidos nas ações pedagógicas da escola.

CAPÍTULO III

A AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EM MINAS GERAIS

Para compreendermos a conformação atual das políticas avaliativas no Estado de Minas Gerais é necessário reportarmo-nos ao contexto histórico e político no qual tais políticas se desenvolveram e se consolidaram, bem como sua articulação com tendências mais amplas no âmbito político nacional e internacional.

Apresentaremos, neste capítulo, um panorama geral sobre as principais políticas que foram desenvolvidas no Estado a partir da década de 1980 que culminaram com a criação do atual sistema de avaliação da educação pública em Minas. O recorte temporal a partir da referida década se justifica por ser este um marco na política brasileira com a inauguração da “Nova República”, o que trouxe alterações diversas e profundas para o país. Este retorno é necessário para destacarmos elementos importantes que se constituíram neste período e que corroboraram para a composição atual da educação em Minas Gerais, principalmente no que diz respeito à avaliação e sua nova configuração.

Tentaremos demonstrar como a avaliação no Estado de Minas Gerais se constituiu em instrumento de regulação ao longo da década de 1990 até os dias atuais. Analisaremos o ciclo de reformas educacionais mineiras, contemplando elementos da política educacional dos Governos Estaduais dos seguintes governadores: Tancredo Neves/Hélio Garcia (1983-1986), Newton Cardoso (1987-1990), Hélio Garcia (1991-1994), Eduardo Azeredo (1995-1998), Itamar Franco (1999/2002), Aécio Neves (2003-2010). Seleccionamos para análise, algumas ações políticas relevantes desenvolvidas em diferentes programas: “Minas Aponta o Caminho” (1991-1998), “Escola Sagarana” (1999-2002), “Choque de Gestão” (2003-2005)” e “Minas por Resultados” (2007-2010 /Choque de Gestão versão 2).

3.1. Década de 1980 e 1990: Contextualização político-social

A partir da década de 1980, com a abertura democrática no Brasil, a luta por uma educação democrática, universal e de qualidade se fez sentir nos discursos e nas pautas políticas. No contexto de redemocratização do país, a busca pela universalização e pela qualidade da educação veio articulada ao direito de cidadania. A reestruturação da educação visando à

garantia da qualidade do ensino se impôs como algo urgente e essencial, sendo definida, inclusive, como um dos princípios básicos da Constituição Federal de 1988²⁶.

Em Minas Gerais o I Congresso Mineiro de Educação foi realizado em 1983 e organizado pela Secretaria do Estado de Educação de Minas Gerais cujo lema era “A educação é tarefa de toda a sociedade”. Esse evento pode ser considerado um marco na busca de soluções para os problemas da educação no Estado, traduzidos principalmente nos altos índices de repetência e analfabetismo. De acordo com Cunha (1991), o Congresso Mineiro respaldava-se na proposta de governo apresentada por Tancredo Neves²⁷, que iniciava um processo inovador de democratização em Minas Gerais, primando pela participação coletiva dos profissionais do magistério, entidades de classe, parlamentares e da comunidade em geral no processo de resolução das dificuldades enfrentadas pelo sistema educacional. (CUNHA, 1991, pp.166, 167). A proposta para a realização do Congresso consistia em criar subsídios para a execução das mudanças na educação e na elaboração do Plano Mineiro de Educação. No Plano de Governo, o capítulo referente à educação estava em aberto e seria elaborado por meio de mobilização e discussão com a sociedade.

A partir dos três debates realizados com a comunidade em nível municipal, regional e central, foi elaborado um documento denominado “Diretrizes para a Educação”²⁸ com 42 propostas e ações a serem empreendidas pelo governo que podem ser traduzidas em duas grandes dimensões: Linha Diretrizes que tratavam do componente pedagógico e Linhas Operacionais que se referiam às ações viabilizadoras para implementação das diretrizes.(CUNHA,1991)

O então governador de Minas, Hélio Garcia (1984/1987)²⁹, dá continuidade à proposta de Tancredo Neves, mantendo-a em grande parte, porém, o discurso pela modernidade começa a despontar na arena política. Dentre as propostas do Plano Mineiro de Educação, constava a criação do Ciclo Básico de Alfabetização (CBA) que visava ao atendimento de alunos da faixa etária de 7 a 14 anos, pois, em 1984, o Estado apresentava cerca de 2 milhões de

²⁶ Constituição promulgada em cinco de outubro de 1988. No capítulo da educação, artigo 204, inciso VI inaugura a “gestão democrática do ensino público na forma de lei”.

²⁷Tancredo Neves, então governador do Estado de Minas Gerais é eleito presidente da república em 1985, mas não chega a assumir. Adoece e falece antes da posse. O vice de Tancredo Neves, José Sarney assume a presidência.

²⁸ Publicado no JORNAL MINAS GERAIS, órgão da Imprensa Oficial do Estado, no dia 1º de outubro de 1983.

²⁹ Com a saída de Tancredo Neves para concorrer à presidência, Hélio Garcia assume o governo de Minas no período de 14/08/1984 a 15/03/1987.

analfabetos. No ano de 1985 foi implantado o CBA nas escolas estaduais de Minas Gerais, correspondendo às antigas 1ª e 2ª séries, objetivando reduzir o índice de repetência na passagem da primeira para a segunda série.

Durante a gestão de Newton Cardoso, segundo Oliveira (2000), a estratégia de implantação do CBA foi negligenciada e só foi retomada com o retorno de Hélio Garcia ao governo no período de 1991/1994. Contudo, segundo a autora, mesmo a proposta do CBA sendo retomada e ampliada para três anos, abrangendo as três séries iniciais do ensino fundamental, não logrou o êxito esperado. Isto porque as práticas nas escolas não correspondiam à filosofia intrínseca ao programa. As dificuldades apontadas referiam-se à falta de conhecimento da proposta pelos professores e pela comunidade escolar, ao número excessivo de alunos na sala de aula, à rotatividade constante dos professores e à carência de cursos específicos na área de alfabetização. (OLIVEIRA, 2000)

Na gestão do governador Newton Cardoso³⁰ as ações políticas voltaram-se para a racionalização administrativa, o enxugamento da máquina pública e a contenção de gastos. De acordo com Marques (2000, p. 203) foram tempos de racionalização e modernização do Estado, redundando em desqualificação social, educacional e administrativa.

É importante destacar dois fatos marcantes para a educação à época. O primeiro foi a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989. A Seção III, artigo 196, preconiza uma educação de qualidade por meio da avaliação do sistema educacional. Diz a lei, no princípio X, que a garantia do padrão de qualidade deve ser auferido, dentre outros aspectos, mediante:

- a) avaliação cooperativa periódica por órgão próprio do sistema educacional, pelo corpo docente e pelos responsáveis pelos alunos.

O segundo fato marcante aconteceu no ano seguinte, em 1990, com a Conferência Sobre Educação Mundial para Todos, também já discutida anteriormente. No entanto, é importante lembrá-la mais uma vez por se constituir em um marco importante que definiria as políticas educativas para a próxima década no Estado, inclusive com a instauração da “cultura avaliativa” dos sistemas de ensino. Dentre as muitas deliberações tomadas na Conferência, destaca-se a qualidade do ensino, cujo apelo iria sustentar a importação e assimilação de propostas advindas do mercado para o interior da escola. A busca pela qualidade, entendida como produtividade, implica consequentemente, em medidas avaliativas.

³⁰ Governo Newton Cardoso: 15/03/1987 a 15/03/1991

Já na década de 1990, os rumos para a educação ganha novos contornos. O discurso de uma educação voltada para a cidadania que esteve presente desde Tancredo Neves é substituído pelo discurso de uma educação voltada para as demandas do mercado, da Qualidade Total. Neste sentido, a qualidade da educação continua ocupando lugar nos debates, porém, agora revestida de uma nova concepção: qualidade não mais voltada à cidadania, mas à produtividade.

No ano de 1991, Hélio Garcia assume mais uma vez o governo do Estado, desta vez eleito para um mandato de quatro anos e implanta um programa de reformas no Estado e na educação, que se estendeu por toda a década de 1990. Mesmo com a mudança de governador no ano de 1995 com a posse de Eduardo Azeredo, as ações definidas no processo de reforma foram mantidas.

A importação do modelo administrativo empresarial para dentro da escola parte do pressuposto, conforme já discutido anteriormente, de que os problemas existentes são decorrentes da má administração, da ingerência dos responsáveis pela educação, tanto em nível local como regional. Esta justificativa embasa a introdução do modelo de administração do setor produtivo para dentro da escola, como foi o caso do programa “Qualidade Total” (Qualidade Total) no Sistema estadual de ensino de Minas Gerais e em outros estados.³¹

Nesse sentido, o objetivo maior desse modelo implantado na educação consiste em adequá-la às exigências da reestruturação produtiva e, conseqüentemente, de requerer uma nova reestruturação educacional, partindo do entendimento político-ideológico de que o Estado burocrático mostrava-se incapaz de gerir a educação e esta se demonstrava inadequada com o contexto social, político, econômico, cultural que vinha se constituindo. O lema Educação para a “equidade social” norteou as políticas na década e articulou as demandas de transformação produtiva à justiça social. Com isso, os sistemas de Ensino deveriam ser capazes de formar indivíduos para a empregabilidade, para a competitividade e para as exigências da sociedade do século XXI. (OLIVEIRA, 2000).

3.2. Minas aponta o caminho (1991-1998)

A busca da qualidade foi um dos pontos marcantes das políticas de Minas Gerais na década de 1990 e, conforme já comentado, o conhecimento da realidade da educação torna-se pré-

³¹ Hélio Garcia: 15/03/1991 a 01/01/1995

requisito para possíveis intervenções. Consequentemente, é por meio da avaliação que se espera obter o diagnóstico da situação.

Nesse sentido, ao analisarmos os compromissos³² e prioridades do governo Hélio Garcia para com os alunos, as famílias e a escola, podemos destacar alguns elementos importantes. Primeiramente vemos a preocupação em oferecer um ensino de qualidade e criar mecanismos de informação para promover e viabilizar esta qualidade. Dentre os compromissos assumidos podemos citar:

Compromissos com o aluno:

- Garantir o seu ingresso e permanência na escola, assegurando-lhe *ensino de qualidade* e dando especial atenção para as séries iniciais do ensino fundamental;

Compromissos com a família:

- Assegurar aos pais *informações sobre a avaliação* do ensino oferecido aos seus filhos;

Compromissos com a escola:

- *Produzir e divulgar informações* necessárias para uma educação de qualidade;

Em consonância com a Constituição do Estado de 1989, podemos perceber a consolidação da avaliação como algo indissociável do discurso pela educação de qualidade. Ao se falar em “informações sobre a avaliação” e em “produção e divulgação de informações” está se referindo à avaliação.

3.2.1. Prioridades da reforma

As áreas priorizadas na reforma empreendida pela SEE-MG foram: a autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola; o fortalecimento da direção da escola; o aperfeiçoamento e a capacitação dos profissionais da educação, a avaliação de desempenho das escolas e a integração com os municípios. Estas prioridades marcaram o início do governo

³² Os compromissos e prioridades podem ser encontrados na íntegra em “Minas Gerais, 1991”.

de Hélio Garcia³³ (1991-1994), cujo Secretário de Educação era Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto.

3.2.2. Programa de avaliação de desempenho das escolas

O programa de avaliação de desempenho das escolas públicas de Minas Gerais (uma das cinco prioridades estabelecidas na reforma) objetivava criar uma cultura avaliativa de desempenho acadêmico para identificar as falhas de aprendizagem nas séries iniciais do ensino fundamental, avaliar o desempenho dos professores e mudar o processo de avaliação do ensino.

O programa de avaliação foi fundamentado sobre os seguintes pressupostos:

- a) Compromisso expresso do Governo e da Secretaria de Educação de propiciar as condições necessárias para a construção de uma escola pública autônoma e de qualidade.
- b) A importância de estabelecer-se uma cultura avaliativa preocupada com problemas de relevância para o ensino.
- c) Necessidade de se recuperar a função do “ensino”, centrando a atuação da Escola na satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos.
- d) Urgência na produção de informações sobre escolas, regiões e população específicas que orientassem a formulação de programas de compensação ou discriminação positiva para atendimento a dificuldades evidenciadas.
- e) Necessidade de produção de informações que subsidiassem o estabelecimento de políticas de desenvolvimento de recursos humanos e de adequadas estruturas curriculares.
- f) Interesse em informar à sociedade e à comunidade educacional sobre o desempenho das escolas estaduais.
- g) Necessidade de fundamentar decisões que objetivassem melhoria na administração do sistema educacional, em resultados avaliativos cientificamente apurados.

³³ Governo Hélio Garcia: De 15/03/1991 a 01/01/1995

No período de 1992 a 1998³⁴, ao serem definidas as propostas de avaliação da escola pública em Minas Gerais, a Secretaria da Educação, considerando a necessidade de um órgão dedicado exclusivamente à avaliação, estruturou seu organograma, criando a Superintendência de Desenvolvimento do Ensino. Esta, por sua vez, criou a Diretoria de Avaliação do Ensino/ Centro de Qualidade de Avaliação e Informação Educacional da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (Dave/Ceave) que implementou o primeiro programa de avaliação – Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais (AVA - MG), tendo a FCC como suporte técnico. Os primeiros testes começaram a ser aplicados ainda em 1992, sendo concluídos em 1993.

Segundo a Diretoria de Avaliação, para a instalação e o desenvolvimento de uma política de qualidade na educação é necessário instituir um sistema de avaliação que proporcione, primeiramente, o conhecimento da realidade do sistema educacional a melhorar para, então, proceder à avaliação regular deste sistema. Partindo desta premissa, foram analisados os vários aspectos do sistema educacional mineiro de onde surgiram as prioridades a serem consideradas na reforma, sendo a avaliação do Sistema Estadual de Educação uma delas.

Neste período foram promovidos três ciclos de provas – 1992, 1994 e 1996 que, segundo o relatório, apresentaram resultados satisfatórios, evidenciando uma crescente melhoria dos alunos, das condições de trabalho e da qualidade do ensino, motivando mais inovações nas propostas.

Iniciaram-se as avaliações pelo CBA, sendo que os instrumentos foram elaborados de acordo com os seus objetivos, abrangendo conteúdos que os alunos deveriam dominar ao final do ciclo. Os altos índices estatísticos que denunciavam a ineficiência da educação no Estado motivaram a reforma empreendida, e a avaliação foi considerada indispensável aos seus objetivos, conforme aponta Goulart:

Tendo à mão os resultados da 1ª Avaliação sistêmica do CBA, pode-se identificar as carências regionais e locais e até mesmo encontrar explicação para as mesmas. A representação detalhada dos resultados da AVA-CBA confirmou a hipótese de que, em regiões sócio-economicamente desfavorecidas, o desempenho escolar é consideravelmente inferior. Tal evidência nos aponta uma direção: para se implementar uma política de equidade, há de se distribuir recursos de tal forma que a quem tem menos se ofereça mais, para que tenhamos todos acesso às mesmas condições de aprendizagem. Essa distribuição equitativa de recursos, calcada na

³⁴ Cf. SOUZA (1995, 1999).

diversidade regional dos resultados, deve constituir a garantia do Ensino de Qualidade para Todos. (GOULART, 1992, p.6)

Os resultados obtidos a partir dessa avaliação evidenciaram a desigualdade de infraestrutura entre as escolas do Estado, entretanto, não foram tomadas iniciativas para assegurar as condições elementares de funcionamento nas mesmas.

Os baixos rendimentos escolares, as altas taxas de reprovação e repetência e os altos índices de evasão escolar desencadearam mudanças na avaliação. A SEE-MG implantou o sistema de ciclos, reorganizando o sistema de promoção bem como a progressão continuada. Com a implantação do Regime de Progressão Continuada no Ensino Fundamental e sua organização em dois ciclos de formação básica, a metodologia da avaliação sofreu alterações profundas. As avaliações passaram a se realizar anualmente e buscavam verificar o padrão de desempenho atingido pelo aluno. O regime de progressão continuada se respalda na nova LDBEN/96 que possibilita a organização do ensino fundamental em ciclos, em substituição ao regime seriado. Os PCNs também corroboraram esta nova proposta. Foram organizados dois ciclos, o primeiro abrangendo as quatro séries iniciais e o segundo, as quatro séries finais do ensino fundamental, ficando a critério da escola optar por ciclos ou permanecer no sistema seriado.

A SEE-MG intentava transformar a avaliação em um instrumento de planejamento e monitoramento do ensino. De acordo com Mares Guia Neto (1992), a avaliação constituiu-se em um poderoso instrumento para diagnosticar os problemas de aprendizagem, viabilizando à escola e à Secretaria de educação a promoção de mudanças e planos para melhoria da qualidade de ensino. É também um referencial para os pais dos alunos conhecerem a qualidade da escola na qual seus filhos estudam.

As escolas foram equipadas, principalmente com microcomputadores, financiados pelo BM, com o objetivo de agilizar o processo de controle processual e gerencial dos professores. A avaliação de desempenho denota o caráter mercantil da educação ao enfatizar o controle sobre a produtividade docente. Percebemos a incoerência em relação ao discurso e à prática. Vimos no parágrafo anterior, na fala do Secretário de Estado da Educação, a avaliação considerada como instrumento promotor de mudanças qualitativas no ensino; contudo, estas mudanças muitas vezes atendem a conveniências políticas. Em 1997, na gestão Eduardo Azeredo³⁵, o Instituto Internacional de Avaliação Sérgio Costa Ribeiro, em parceria com o ACT –

³⁵ Gestão Eduardo Azeredo: 01/01/1995 a 01/01/1999.

American College Testing (EUA) avaliou os alunos do Programa Emergencial do Ciclo Básico de Alfabetização e alunos de risco da quarta série do ensino fundamental. O objetivo era determinar o nível de progresso dos alunos do CBA e definir o efeito de eventuais intervenções com os alunos da quarta série.

Os resultados das medidas adotadas em relação ao rendimento e desenvolvimento dos alunos deveriam ser repassados às escolas e aos professores, objetivando mantê-los informados quanto aos progressos alcançados e as dificuldades a serem superadas. Em termos estruturais, o programa abrangeu todos os 853 municípios do estado de Minas Gerais, 41 Superintendências Regionais de Ensino e a Capital, todas as escolas Estaduais que ofereciam as séries a serem avaliadas, correspondendo a um total de 1.946.342 alunos matriculados nos três primeiros ciclos de avaliação. As Escolas Municipais, em sua quase totalidade, também aderiram ao programa.

A avaliação realizada foi de caráter censitário, envolvendo todos os alunos das séries a serem avaliadas. Cada aluno respondeu a apenas uma das provas da avaliação, sendo adotado um critério específico para determinar qual prova cada aluno faria. As séries selecionadas foram:

- a) início da 3ª série do Ensino Fundamental – alunos egressos do ciclo básico de alfabetização.
- b) 5ª série do Ensino Fundamental – fase de mudanças na vida do aluno.
- c) 8ª série do Ensino Fundamental – último ano do ensino fundamental.
- d) 2ª série do Ensino Médio – período em que o aluno ainda não participa de cursos pré-vestibulares.
- e) Série concluinte do Curso de Habilitação para o Magistério – professores de 1ª a 4ª série do ensino fundamental.

A avaliação do rendimento dos alunos realizada a cada dois anos permitiria que o interstício das avaliações fosse aproveitado para se processarem as intervenções necessárias. Alguns resultados foram produzidos por meio do processo de avaliação empreendido em Minas, como modificações curriculares, disseminação de centros de atualização de professores, autonomia administrativa, financeira e pedagógica. Certamente, avanços ocorreram, mas é

preciso cautela ao nos depararmos com análises otimistas que divulgam apenas as conquistas e ocultam as falhas ocorridas.

De acordo com Sobrinho (2002), esse processo de avaliação no Estado de Minas Gerais foi interrompido e anulado no início de 1999 com a mudança de governo no Estado, que não deu continuidade ao processo que estava em andamento. A descontinuidade política pode ser considerada um dos fatores preponderantes nos fracassos dos empreendimentos em prol da educação. A falta de compromisso com os projetos e planos da administração anterior não tem sido incomum no âmbito político.

O programa de avaliação educacional da escola pública, segundo Silva (2001), mesmo com as outras medidas adotadas, como a descentralização e a autonomia das escolas, corroborou para que a SEE-MG ainda detivesse a gestão e organização do trabalho escolar sob seu controle. Além disso, o programa avaliativo impelia as escolas a adotarem as propostas curriculares apresentadas pelos órgãos centrais, sob pena de a escola receber uma classificação negativa. (SILVA, 2001, p. 135).

3.2.3. Autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola

A autonomia da escola, considerada em seus aspectos financeiro, administrativo e pedagógico, viabilizou-se por meio da elaboração conjunta do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e do Projeto Político Pedagógico (PPP). Ambos os projetos foram implantados em 1996 e definiam as ações educativas na escola por um período de três anos. Esses documentos incluíam o apelo à participação da sociedade no financiamento da educação, sob o argumento de que o Estado não tem capacidade de financiar as políticas sociais por carência de recursos e ausência de racionalidade no sistema.

A autonomia administrativa traduziu-se, então, na simplificação de normas e procedimentos quanto às regras de movimentação de pessoal no setor de recursos humanos da própria escola. Verificou-se a descentralização administrativa a partir da transferência burocrática de procedimentos desenvolvidos no âmbito das antigas delegacias de ensino para a própria escola, como o gerenciamento de pessoal. A conservação e melhoria do prédio escolar também ficaram a encargo da própria escola. A descentralização administrativa proporcionou

maior flexibilidade e abertura, possibilitando às escolas recorrerem à iniciativa privada, buscando recursos para complementarem seu orçamento.

A autonomia pedagógica compreendia ainda a liberdade da escola para definir o calendário escolar, os métodos e técnicas de ensino, a seleção de recursos didáticos, as formas de avaliação e organização das turmas, além da adequação do currículo às peculiaridades regionais.

A autonomia financeira compreendia o repasse direto dos recursos do Estado a serem administrados pela escola. A sua efetivação estava condicionada à elaboração pelo diretor de um plano de aplicação dos recursos previamente submetidos ao colegiado. De competência também do colegiado, passa a ser a aprovação da prestação de contas da escola e seu encaminhamento direto ao Tribunal de Contas do Estado. Tal medida dispensou a intermediação da Delegacia de Ensino que, posteriormente, se transformou em Superintendência Regional de Ensino.

A autonomia escolar, à primeira vista, é tida como expressão de maior liberdade administrativa concedida pela SEE-MG às escolas. Contudo, na prática, a noção de liberdade se restringiu a alguns avanços:

Apesar de ter como principal objetivo a participação da população na gestão escolar, na forma como foi concebida a defesa por autonomia escolar no seio do movimento social organizado, as mudanças que ocorreram na rede pública estadual de ensino de Minas Gerais reduziram seu significado em termos políticos. Embora a defesa de autonomia para as escolas não corresponda exatamente à liberdade e à autonomia das escolas para se autogerirem, traz a marca da participação política em bases mais democráticas. (OLIVEIRA, 2000, p.248)

Na perspectiva de Silva (2000), a tão alardeada autonomia pedagógica das escolas não saiu das linhas dos documentos oficiais. Para o autor, no que se refere à autonomia administrativa, significou apenas a transferência de documentos e tarefas para as unidades escolares. E quanto à autonomia financeira, esta permaneceu restrita, haja vista que a prestação de contas dos recursos destinados às escolas permanecia centralizada e voltada ao atendimento exclusivo das exigências e diretrizes do órgão central e dos órgãos regionais do sistema de ensino. (SILVA, 2000, p. 135)

A gestão democrática e participativa tão enfatizada nos discursos, na verdade não incorporou efetivamente os segmentos sociais e suas representações. A importância atribuída à autonomia na reestruturação dos objetivos, funções, atribuições e competências do sistema de ensino

amparava-se na sua capacidade de tornar o sistema de ensino mais acessível e menos dispendioso.

3.2.4. Fortalecimento da direção da escola

O fortalecimento da direção da escola iniciou-se a partir do momento em que houve eleição para diretor de escolas. Por meio de competição interna, os interessados se candidatavam e ficava a cargo da comunidade escolar a definição de seu dirigente. Desta forma, foi eliminada a influência direta de “apadrinhamento”. A proposta de fortalecimento da Direção da Escola está embasada nos programas de Qualidade Total, o que acabou se tornando um facilitador das decisões.

Após serem eleitos, os diretores participavam de cursos promovidos pela SEE-MG que focalizavam o aspecto da gerência e utilização de ferramentas e instrumentos necessários ao exercício da função. Tais aspectos baseavam-se nos ideários do Programa Qualidade Total, instituído a partir de 1993. Neste modelo, o diretor é o gestor da escola, controla e avalia a administração escolar. Esta concepção tem suas raízes na perspectiva gerencial taylorista, na qual o diretor ocupa o centro das estruturas de poder dentro da escola, conforme demonstra Oliveira (2000). Tais ações promoveram mudanças nas funções do diretor:

Contudo, as tarefas administrativas vêm absorvendo quase todo o tempo do diretor, esvaziando de conteúdo crítico e analítico suas atitudes, reduzindo-o a função de gerente, de controlador da força de trabalho e de administrador de recursos escassos; em síntese: a um funcionário de uma organização. (OLIVEIRA, 2000, p.253)

Enquanto sujeito principal de nossa investigação, é importante verificarmos como se consolidou por meio das reformas a noção de responsabilização do diretor escolar pelos resultados de sua escola. O princípio da gestão democrática inicialmente nos induz a pensar em gestão compartilhada, em divisão de responsabilidades. Mas, na verdade, houve um acréscimo de atividades atribuídas ao diretor escolar e juntamente com elas houve a responsabilização tanto pelo êxito nos resultados das avaliações quanto pelo possível fracasso que pudesse ocorrer, sem, contudo, considerar as condições de trabalho na escola.

Reportando-se ao contexto que vimos discutindo, Oliveira (2000, p. 253) observa que houve sobrecarga administrativa no trabalho do diretor e, como consequência, isso faz com que seu tempo e energia sejam consumidos nas questões burocráticas e na pressão que é exercida sobre sua função.

A noção do papel do diretor escolar é traduzida nos documentos da Secretaria de Estado da Educação. A primeira contradição que podemos identificar entre a suposta “autonomia” concedida às escolas trata-se exatamente do cerceamento em relação ao trabalho do diretor. Suas funções e atribuições são definidas em “manuais” pensados e elaborados pela Secretaria, mas que devem ser executados pelo diretor.

Atualmente os diretores recebem o “Plano de Ação do Diretor” no qual são descritas as metas a serem atingidas. A crítica consiste em não se “democratizar” as discussões, em não se promover o debate, em não se permitir que a “autonomia” seja praticada nas escolas. São metas estabelecidas homogeneamente sem considerar as particularidades, singularidades e necessidades da escola local.

3.2.5. Aperfeiçoamento e capacitação profissional

O Programa de Capacitação de Diretores – PROCAD – constituiu-se em um programa que visava promover o aperfeiçoamento e a capacitação dos profissionais da educação do ensino fundamental como formação complementar e permanente. Contou com o envolvimento de verbas específicas, com a supervisão direta do BM e com o apoio de várias instituições privadas, públicas e federais do ensino superior. Seu objetivo era prover educação a distância e continuada para os profissionais do Estado.

A cada três anos, os professores, especialistas e demais servidores da educação em Minas, participariam de programas de capacitação profissional. O enfoque dirigia-se à capacitação em serviço, processo ocorrido dentro da própria escola com poucas intervenções externas.

Nesta lógica da educação continuada, o Programa de Capacitação de Professores (PROCAP) e o Programa Estadual de Capacitação de Diretores e Vice-Diretores (PROCAD) foram inseridos no Proqualidade.

Os objetivos explicitados no Proqualidade abrangeram quatro aspectos:

- a) Conhecer o desempenho dos alunos em aspectos cognitivos dos conteúdos curriculares.
- b) Levantar dados e informações para servirem de subsídios na tomada de decisões sobre o desenvolvimento do processo de ensino.

c) Identificar, nos conteúdos curriculares, pontos críticos que necessitavam de maior atenção e requeriam intervenção imediata e prioritária para a melhoria da aprendizagem.

d) Fornecer, a partir dos dados levantados, subsídios para que os professores pudessem atuar com maior eficiência na condução do processo de ensino, e a Secretaria de Educação pudesse colaborar para maior eficiência do sistema.

3.2.6. Integração com os municípios

A Integração com os municípios estendeu a estes a responsabilidade de priorizar o ensino fundamental seguido da educação infantil, desencadeando o processo de municipalização da educação em vários estados brasileiros. A atração das prefeituras em assumir as escolas de ensino fundamental do Estado se deu pelo interesse na possibilidade de aumento de recursos financeiros viabilizados pelo FUNDEF. Posteriormente, várias prefeituras retrocederam, desistindo da municipalização. O Estado de Minas Gerais foi considerado o estado onde o processo de municipalização mais avançou. No período de 1994 até novembro de 1998 foram municipalizadas 2.863 escolas estaduais.

Amparado no discurso da qualidade da educação e visando subsidiar sua proposta política, o Governo Mineiro elaborou dois programas. O primeiro, Gerência da Qualidade Total³⁶ (GQT), e o segundo, ProQualidade, destinados, respectivamente, à mudanças na gestão da educação, abrangendo o sistema de ensino e a escola, e à melhoria geral do ensino e desempenho da educação.

³⁶ GQT- Teoria desenvolvida pelo Japão pós-guerra. Baseada em “Cinco S”, etapas indispensáveis para a implantação deste modelo. São eles: seiton (ordenação), seisoh (limpeza), seiketsu (asseio), shitsuke (autodisciplina) e seiri (arrumação).

3.3. Gerência da Qualidade Total- GQT

O Programa de Gerência da Qualidade Total no Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais – GQTE foi instituído pela SEE-MG por meio da resolução n. 7.120/93 que regulamentava o art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 e o art. 196, inciso VII, da Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989. Tais documentos tratam da gestão democrática do ensino.

O objetivo do Programa Gerência da Qualidade Total na Educação consistia em implantar a gestão democrática na escola pública de Minas Gerais, valendo-se de procedimentos gerenciais, e sanar os problemas do Sistema de Ensino. Os pressupostos do programa, de acordo com Oliveira (2000), foram os seguintes:

- a) a necessidade de dotar as escolas públicas, órgão central e órgãos regionais da Secretaria de Estado da Educação de metodologia gerencial capaz de promover a qualidade do ensino;
- b) a importância de se fortalecer a gestão da escola e instrumentalizá-la para a conquista de sua autonomia e a satisfação dos usuários: pais, alunos, professores, servidores e sociedade em geral;
- c) a premência de que o controle do processo educacional seja feito por toda a comunidade escolar para a construção da escola pública de qualidade;
- d) a indispensável redução dos altos índices de repetência, garantindo a permanência do aluno na escola e o correto percurso escolar;
- e) os efeitos e resultados alcançados pela Gerência da Qualidade Total nas diversas áreas em que foi aplicada em todo o mundo;
- f) o gerenciamento da Qualidade Total deve favorecer o planejamento e execução do Plano de Desenvolvimento da Escola e do projeto pedagógico, permitindo a todos os membros da comunidade escolar se tornar gerentes conscientes e responsáveis dos processos sob sua responsabilidade.

Originariamente de caráter empresarial, o programa foi aplicado às escolas visando obter os mesmos resultados obtidos no mercado. Por meio de uma transposição que desconsidera o espaço singular da escola e de seus caracteres pedagógicos específicos – a escola é vista como

uma empresa. Grandes críticas foram feitas ao programa GQT pela sua orientação no sentido de transferir a racionalidade empresarial e econômica para o território da educação. Nessa ótica, a qualidade da educação assume um caráter quantitativo, medido pela fluência na trajetória escolar, eliminação das retenções e redução do período de permanência do aluno na escola.

No discurso proferido à época pelo Secretário de Educação em defesa ao programa Qualidade Total, percebe-se a preocupação com a repetência, mais vinculada ao fator econômico que à qualidade propriamente dita:

Qual é o custo da repetência? Apenas no ensino público estadual de Minas Gerais, a repetência representa um desperdício de recursos da ordem de 200 milhões de dólares anuais, ou 25% dos investimentos em educação realizados pelo Governo Estadual (Minas Gerais/ SEE, 1994C, p.9).

Nesse discurso, fica evidenciado que a educação e os problemas que lhe são inerentes tem sido discutidos, na maioria das vezes, a partir de um viés econômico que desvia o foco da origem do problema. Por sua vez, as medidas e ações definidas incorrem na possibilidade de atingirem a superfície e não a raiz dos problemas.

3.3.1. ProQualidade

O governo de Minas negociou um acordo com o Banco Mundial no período entre 1993 e 1994, resultando no Projeto ProQualidade, cujas negociações já se articulavam desde 1991 por meio de discussões entre o governo do Estado e o Banco Mundial, este último como agente financiador do projeto.

O programa tinha por objetivo geral a melhoria do ensino e desempenho do sistema público de educação traduzida na redução das taxas de repetência, aumento da aprendizagem e conclusão do ensino fundamental. Seus subprojetos eram:

- a) fortalecimento da gestão do Sistema Educacional, que incluía o apoio à avaliação dos alunos, aos sistemas de acompanhamento do processo educacional e a estudos operacionais para estimular os processos de tomadas de decisão baseados em informação adequada;
- b) melhoria da Infraestrutura e Gestão da Escola, compreendida como o apoio ao planejamento escolar sistemático (inclusive incentivos para o desenvolvimento escolar), ao desenvolvimento de lideranças e aos sistemas de tecnologias administrativas;

c) desenvolvimento do Ensino, pelo aumento das oportunidades de acesso dos professores das escolas públicas ao treinamento para a condução das atividades de classe (inclusive uso de livros didáticos e conhecimento de matérias) e pelo estímulo ao desenvolvimento de currículos e apoio à pesquisa de avaliação;

d) fornecimento de Materiais de Ensino voltados para a melhoria da aprendizagem, mediante o apoio à distribuição de materiais de instrução, especialmente livros, aos alunos das escolas públicas;

e) reorganização do Atendimento Escolar, estendendo-se o apoio à construção de salas de aula e ao uso racional do espaço escolar para assegurar o acesso de todos os alunos das escolas estaduais a turnos de aula com duração padronizada de quatro horas e meia.

3.4. Escola Sagarana

Em contraposição à política educacional anterior, a Escola Sagarana surge como política do Governo de Itamar Franco, cujo objetivo era retomar questões não contempladas na gestão anterior e como crítica à lógica da produtividade, eficiência e *performance* administrativa, preconizada pela Gestão da Qualidade Total na educação. A proposta, respaldada em uma visão humanista, primava pela construção de uma educação alicerçada nos princípios da equidade, da busca da identidade regional e da construção de uma cultura democrática.

A Escola Sagarana constituiu-se em um marco referencial da política educacional do Governo Itamar Franco que preconizava uma educação democrática, inclusiva e de qualidade para todos, exigindo, portanto, uma nova cultura avaliativa. Para tanto, foi realizado em 1999, o “Seminário Travessia para o Futuro” com o propósito de discutir estratégias, parcerias e cooperação entre a sociedade, o governo e as instituições de ensino no Estado, contemplando a política de gestão consorciada do Sistema Mineiro de Educação proposta pela Secretaria de Educação.

Dentre os objetivos da política educacional mineira, contemplados na Escola Sagarana, figuram-se o desenvolvimento de planos, programas e ações, visando à garantia de educação de qualidade, e a avaliação da qualidade do ensino em todos os níveis e modalidades mediante exames do rendimento dos alunos, metodologias de controle e acompanhamento, estudos e pesquisas. No plano estratégico, a Escola Sagarana tinha como prioridade, dentre outras, a

implantação do Sistema Estadual de Avaliação do Desempenho Escolar e do Sistema Estadual de Controle e Avaliação da Qualidade da Educação

O novo governo, após efetuar um diagnóstico da situação do Estado em seus diferentes âmbitos, adotou várias medidas que tiveram como objetivo alterar as ações que tiveram lugar no governo anterior. Na área educativa, foram levantados vários questionamentos e críticas à política educacional adotada no Governo Hélio Garcia e Eduardo Azeredo. As principais constatações e alterações empreendidas dizem respeito à:

a) municipalização – O processo de municipalização desencadeado a partir de 1992 foi suspenso por ser considerado inconsistente. A Secretaria de Estado da Educação firmou uma série de convênios inadequados, sob o ponto de vista pedagógico, inexecutáveis do ponto de vista econômico-financeiro e legalmente insustentáveis quanto à sua formalização.

b) Educação Infantil – O Estado havia reduzido, drasticamente, sua participação nesse segmento, chegando a garantir vagas a menos de 12 mil crianças matriculadas nesse nível no final de 1998. A proposta do governo Itamar Franco intencionava corrigir a situação a médio prazo, mediante a alocação de recursos, de pessoal especializado e da parceria com os municípios.

c) Ensino Fundamental – A adoção do sistema de ciclos nas quatro séries iniciais foi considerada aligeirada, desprovida de condições materiais e humanas adequadas e preparadas para sua execução, culminando na “promoção automática”. Nesse sentido, foram retomadas as discussões sobre a viabilidade de continuidade ou interrupção desse sistema.

d) Ensino Médio – Os “Programas de Aceleração de Estudos” e a pressão do mercado de trabalho conduziram a uma forte expansão desse nível. No governo anterior optou-se por adotar uma política de nucleação nas zonas urbanas e rurais que gerava o deslocamento dos alunos para longe de suas comunidades e, desta forma, graves problemas referente ao transporte destes alunos eram reportados às prefeituras.

e) Educação Profissional – Cursos técnicos profissionalizantes, incluindo o curso do Magistério foram desativados na gestão anterior e seriam retomados pelo novo governo.

Em uma análise geral, foi ainda constatado que os grandes desafios da educação ainda residiam na problemática da evasão e da repetência. Os dados estatísticos demonstravam a

permanência dos antigos problemas nos diferentes níveis de ensino. Após esse diagnóstico avaliativo, foi elaborada a Proposta da Escola Sagarana.

Os parâmetros contemplados nessa proposta são:

1) A educação mineira resguarda, na herança histórica e cultural do estado, uma filosofia humanista, comprometida com o desenvolvimento integral do educando e a serviço da cidadania e da competitividade que contempla simultaneamente a eficiência tecnológica e a equidade social.

2) O processo educativo respeitará as diferenças, a heterogeneidade e diversidade, numa pedagogia de qualidade sintetizada no conceito, segundo o qual, “a melhor educação para os melhores é a melhor educação para todos”.

3) Educação e cultura são termos indissociáveis de uma mesma equação cuja solução contemplará necessariamente, a cidadania, a eficiência profissional e a equidade social. As políticas e diretrizes setoriais terão como pressuposto a participação social e a democratização de oportunidades, opondo-se decisivamente à elitização e à exclusão.

Na análise de Marques (2001) a implantação da Proposta Sagarana não provocou alterações substantivas na realidade educacional mineira. Para esta autora, foram tempos de “modernização arcaica” em que prevaleceu o hibridismo entre as propostas educacionais do ProQualidade (fase Hélio Garcia e Eduardo Azeredo) e a Escola Sagarana (fase Itamar Franco), tendo ambos em comum a epistemologia do progresso ou do melhoramento social.

3.5. Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE

No âmbito da Escola Sagarana foi criado o sistema de avaliação da educação mineira, em consonância com a essência postulada pelo programa de preservar as singularidades de Minas Gerais. O SIMAVE tem por intenção resguardar as especificidades de Minas Gerais, tendo em vista a formulação de políticas educacionais próprias (SEE-MG/SIMAVE, 2000).

Desde a sua implantação no ano 2000, esse Sistema passou por transformações, agregando novos instrumentos de avaliação e ampliando a abrangência de sua atuação. Anteriormente,

havia apenas o programa de avaliação da educação básica. Hoje temos, somado a este, o PROALFA e o PAAE, ambos criados em 2005.

De acordo com a Secretaria de Educação, o PROALFA é uma avaliação censitária que permite mapear o desempenho dos alunos do 3º ano do ensino fundamental por rede, município, escola, turma e aluno, apontando o nível de alfabetização de cada um para, se for o caso, estabelecer uma intervenção na aprendizagem de forma pontual. As provas são elaboradas pelo Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O teste do PROALFA tem 32 itens de avaliação da leitura e da escrita. Trata-se ainda de uma estratégia para elevação do desempenho dos alunos em curto prazo, visando garantir que toda criança esteja lendo e escrevendo até os oito anos de idade.

O PAAE é um sistema informatizado de geração de provas e emissão de relatórios de desempenho por turma. Segundo a Secretaria de Educação, esse programa fornece dados diagnósticos para subsidiar o planejamento do ensino e suas intervenções pedagógicas. Seu objetivo é avaliar o desempenho dos alunos do ensino médio do projeto Escolas Referência³⁷. A partir desse Programa é possível traçar a trajetória dos alunos desde o 1º ano e acompanhar o desenvolvimento de cada um até a conclusão do Ensino Médio. É importante destacar que os professores não têm acesso ao gabarito das provas realizadas pelo aluno e corrigidas pelo professor. Desta forma, ao enviar os resultados dos testes corrigidos por ele, automaticamente a Secretaria consegue identificar, não apenas os erros cometidos pelos alunos, mas também pelos professores.

3.5.1. SIMAVE: Princípios, Objetivos, Metas e Estratégias

O Projeto de Lei de Educação de Minas Gerais aborda as responsabilidades do SIMAVE, discriminadas na forma de princípios, objetivos, metas e estratégias. De acordo com esse Projeto, temos:

Art.123 – O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação – SIMAVE – tem por responsabilidade promover a avaliação da educação pública e privada, observados os seguintes princípios:

³⁷ Escolas Referência- Projeto da Secretaria de Estado da Educação criado em 2004 que visa contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio. Envolve 223 escolas, distribuídas em 106 municípios.

- I- igualdade de oportunidades educacionais;
- II- descentralização;
- III- participação;
- IV- transparência das ações e publicidade dos resultados;
- V- gestão consorciada com as instituições de educação superior.

Art.124- Fica instituída, no âmbito do Sistema Mineiro de Educação, a agência Mineira de Avaliação Educacional.

Art.125- O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação será gerido pela Agência Pública de Avaliação Educacional do Estado de Minas Gerais.

§ 1º. A agência Mineira de Avaliação Educacional tem competência para promover a avaliação da ação de todas as instâncias do Sistema Mineiro de Educação.

§ 2º. A direção da Agência Mineira de Avaliação Educacional contará com representação dos profissionais da educação, da sociedade civil organizada e da Secretaria de Estado da Educação, na forma da lei.

§ 3º. O Fórum Mineiro de Educação indicará os representantes dos profissionais da educação para fins do disposto no parágrafo anterior.

Art.126- Os resultados da avaliação educacional não se destinarão a classificar as unidades escolares e demais instâncias do Sistema Mineiro de Educação, tendo por propósito o redimensionamento dos rumos do processo educativo.

Objetivos do SIMAVE:

- a) Promover a avaliação sistemática da rede pública de educação básica.
- b) Criar instrumentos de participação da sociedade e dos profissionais da educação na gestão da escola pública.
- c) Democratizar o acesso à informação sobre a Educação Pública.

d) Desenvolver procedimentos de gestão de avaliação das políticas públicas educacionais com base em princípios de equidade.

e) Fortalecer a escola como instituição de promoção de igualdade de oportunidade para todos os mineiros.

Metas do SIMAVE:

a) Desenvolver parâmetros e métodos de aferição do desempenho e da qualidade nas redes estaduais e municipais de educação básica.

b) Criar parâmetros diferenciados de avaliação da rede pública de educação básica compatíveis com a realidade, a cultura e o desenvolvimento de Minas Gerais, observadas as peculiaridades regionais.

c) Criar instrumentos de avaliação, de controle e acompanhamento para a permanente busca da elevação da qualidade da educação básica.

d) Estabelecer mecanismos e sistemáticas de gestão consorciada da rede pública de educação com base na cooperação e na parceria entre o governo, sociedade, universidades e instituições de ensino superior instaladas em Minas Gerais.

e) Promover a formação, adequação e aperfeiçoamento de recursos humanos para atender às necessidades da rede pública de educação básica e aos objetivos da política educacional de Minas.

Estratégias do SIMAVE:

a) Aplicação de um teste de metodologias de avaliação realizada pelo LAME/UFJF (Laboratório de Avaliação e Medidas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora) para 27 mil alunos das regiões de Muriaé e Juiz de Fora.

b) Implantação do SIMAVE em todo o estado sob a coordenação de uma instituição especializada.

c) Instituições regionais de ensino superior na composição do SIMAVE, encarregadas de executar os subprogramas seguintes, em ação conjunta com a Secretaria de Educação:

- Descentralização das ações em escala regional a partir das escolas, instituições de formação de professores, secretarias municipais e Superintendências Regionais de Ensino. Os programas de avaliação seriam implementados de forma descentralizada, respeitando-se as diversidades vivenciadas em cada região. Em sua área de jurisdição, cada Superintendência Regional de Ensino deveria associar-se às instituições locais de ensino superior, à rede de escolas de educação básica e às Secretarias Municipais de Educação. Esta integração de instituições no plano regional objetivava garantir que o processo avaliativo tivesse continuidade. Partindo do pressuposto de que às instituições locais de ensino superior cabe, normalmente, a formação de professores para a rede de educação básica da sua área de influência, a integração visava possibilitar maior entrosamento entre as instituições e as escolas e com as Superintendências de Ensino.
- Participação. Os programas de avaliação seriam implementados com a participação dos profissionais que atuam na Educação Básica para a democratização da gestão escolar. Não dispensaria a contribuição técnica dos especialistas, mas a legitimidade do sistema passaria pela participação dos profissionais que desenvolvem o trabalho pedagógico na escola.
- Formação do professor. Este princípio relaciona-se à gestão consorciada, pois, além dos programas de formação inicial e continuada de professores para a rede pública, discute a formulação de políticas de valorização do profissional da educação, a qualidade destes cursos e sua pertinência.
- Gestão consorciada. O SIMAVE inclui a participação de instituições de ensino superior federais, estaduais e municipais com a expectativa de desenvolver um padrão consorciado de gestão da educação pública. A relação consorciada é fundamental, tanto para a rede de educação básica como para as instituições de ensino superior. Ao ensino superior seria possibilitado vivenciar o trabalho pedagógico da escola de educação básica em todas as suas dimensões e assim favorecer a discussão sobre uma formação de professores mais articulada com as necessidades da rede de ensino.

Estas estratégias seriam balizadas pelos princípios de *equidade*, pautando-se na concepção de que o Estado deve garantir educação de qualidade para todas as crianças e jovens em idade escolar sem discriminação e pelo princípio de *publicidade*, compreendido pela transparência das ações e programas.

3.5.2. Programa de Avaliação da Rede Pública da Educação Básica: histórico

A estruturação e a constituição do programa de avaliação basearam-se na concepção de gestão participativa e democrática. Em nível central foi constituído o Conselho Deliberativo, integrado por representantes da Secretaria de Estado da Educação, das Instituições Públicas de Ensino Superior e dos Profissionais da Educação.

Uma Comissão Regional de Avaliação da Educação Pública foi constituída em cada Superintendência Regional com a finalidade de responsabilizar-se pelo programa de avaliação em sua jurisdição bem como pelo processo de avaliação continuada. Esta Comissão compõe-se, além da Superintendência Regional e do representante da Instituição Regional de Ensino Superior responsável pelo PROEB, de representantes dos Municípios, dos profissionais da Educação e dos alunos, conforme consta no art.10 da Resolução nº 104 de 14/07/2000.

Como o objetivo do programa era alcançar toda a rede de ensino do Estado de Minas Gerais, o PROEB receberia assessoria da Universidade Federal de Juiz de Fora, sendo esta a Instituição Coordenadora – IC – por meio do Laboratório de Medidas Educacionais – Lame, da Faculdade de Educação. A proposta visava a articulação de uma gestão consorciada da Educação Básica, com a formação de uma Rede de Instituições do Ensino Superior (as Instituições Regionais – IR) que deveriam atuar em articulação com as Superintendências Regionais de Ensino – SREs – e com as escolas que compõem a rede Pública de Ensino do Estado de Minas Gerais.

O referido programa foi proposto para avaliar todos os alunos da rede estadual de ensino que cursassem o primeiro ano de ciclo intermediário (4ª série) e o segundo ano do ciclo avançado (8ª série) do Ensino Fundamental, além da 3ª série do Ensino Médio. Para tanto, utilizar-se-iam de testes cognitivos e questionários a serem respondidos pelos alunos, pelos professores e pelos diretores de escola. Os ciclos de Avaliação se completariam a cada dois anos, ampliando-se os testes cognitivos que objetivavam avaliar a aprendizagem associada à aquisição de competências cognitivas.

No ano de 2000, foram aplicados os testes de Língua Portuguesa e Matemática; em 2001, os testes de História, Geografia e Ciências. Em 2002 completou-se o ciclo de Língua Portuguesa; em 2003, Matemática, e em 2004 seria o segundo ciclo de História, Geografia e Ciências. A Secretaria de Estado da Educação decidiu concentrar a avaliação nestas áreas apenas, a partir dos resultados das primeiras avaliações de Matemática e Língua Portuguesa.

Os testes são compostos por 39 questões de múltipla escolha, resultantes da combinação de 13 blocos de 13 questões, para cada área de conhecimento e ciclo de avaliação, sendo utilizado um total de 169 questões, combinadas em 26 diferentes cadernos de testes. Os testes, inclusive atualmente, baseiam-se em uma versão revisada das Matrizes Curriculares de Referência para o SAEB. Os itens dos testes cognitivos são elaborados a partir da descrição das competências que se desejam avaliar nas respectivas áreas.

Além da participação de técnicos do SAEB e da UFJF, a implantação do SIMAVE contou com o apoio e a supervisão técnica de um grupo de professores do Ministério de Educação da França, especialistas em Avaliação Educacional.

3.5.3. Os resultados do PROEB

Os resultados do PROEB são divulgados e entregues às escolas participantes do programa. Cada escola recebe um boletim de avaliação, um boletim pedagógico e a Revista do professor. Atualmente, as escolas recebem ainda um boletim no qual constam os resultados de sua escola. Para acesso à realidade de outras escolas do Estado, são disponibilizados os resultados de todas as escolas de Minas Gerais no site da S.E.E.³⁸

No boletim de avaliação “Minas Gerais: avaliação da educação” utilizado nas primeiras edições do PROEB, constavam os procedimentos efetivados pelo PROEB e os resultados alcançados pela escola. Além de conhecer sua realidade em relação ao município, a escola se situaria em relação aos resultados gerais para todo o Estado e às médias alcançadas em Minas Gerais no SAEB.

Este procedimento, que se constituía em um instrumento para comparações, segundo documento oficial do SIMAVE, não visava estabelecer uma classificação entre as escolas,

³⁸ O sítio da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais encontra-se disponível em:
< <https://www.educacao.mg.gov.br/>>

mas indicar rumos a serem tomados na política educacional de Minas, garantindo a equidade e igualdade de oportunidades a todas as escolas e a todos os alunos da rede pública de educação básica em Minas Gerais. (SIMAVE, Uma Construção Coletiva, 2000, p.28.)

Contudo, em relação ao estabelecimento de classificação, é importante atentar para a realidade que ocorre com o SAEB e que pode servir para pensar a realidade dos exames estaduais. Na ótica de Sousa (2003):

Se com o SAEB o que se provoca é a competição entre unidades federadas, no caso de sistemas criados pelas próprias unidades federadas, com desenho censitário, esta lógica competitiva é transferida para as escolas, acrescida do poder de conformar os currículos escolares. Nessa perspectiva, vale lembrar o significado que podem assumir os Parâmetros Curriculares Nacionais, quanto à constituição de padrões de desempenho esperados, ou seja, os conteúdos a serem ensinados nas escolas serão os “cobrados” nas provas elaboradas pelas instâncias externas à escola. (SOUSA, 2003, p.181)

Esta argumentação nos faz refletir e indagar se estas evidências e hipóteses não encontram ressonância na realidade das escolas. Abordaremos estas e outras questões envolvidas na problemática da apropriação dos resultados no próximo capítulo, com o objetivo de verificar se encontram correspondência na realidade das escolas investigadas.

No Boletim Pedagógico que é enviado às escolas é veiculada a intenção de fomentar o debate por meio de diferentes aspectos evidenciados pelos resultados dos testes, visando à superação das dificuldades. (SIMAVE, Uma Construção Coletiva, 2000, p.28). Nas publicações enviadas às escolas para divulgar e discutir os resultados das avaliações consta como justificativa de sua elaboração, a necessidade de orientar a leitura dos resultados e sua correta interpretação para, então, delinear o diagnóstico das dificuldades e problemas do aluno em aprender, do professor em ensinar e da escola em elaborar e operacionalizar o seu projeto político pedagógico. Afirma ainda que após o diagnóstico da escola, a programação das intervenções pedagógicas adequadas ao seu perfil escolar e a seus problemas específicos é o mais importante. (Boletim Pedagógico, 2003, p.07).

Conforme afirmado nos documentos do PROEB, os resultados das avaliações são informações qualificadas colocadas à disposição de educadores, gestores e planejadores, cabendo-lhes a reflexão e a tomada de decisões em relação à manutenção e fortalecimento de medidas eficazes para a qualidade da educação, bem como às mudanças necessárias. (Boletim Pedagógico, 2003)

Atualmente, as escolas são convocadas a elaborarem o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP). No ano de 2007, as escolas reuniram-se para análise e discussão dos resultados das avaliações externas (PROEB e PROALFA). A partir de então, a cada ano as escolas separam um dia cujo lema é “toda a escola pode fazer a diferença” para discussão e elaboração de estratégias de intervenção pedagógica a partir das necessidades evidenciadas pelos resultados das avaliações.

Os resultados das avaliações do PROEB são produzidos em médias de proficiência, traduzidos em escalas. Na introdução do boletim Pedagógico que discute os resultados de Língua Portuguesa 2002 e apresenta aos professores as explicações de como interpretar a tabela de proficiência é dito o seguinte:

Este boletim, por isso mesmo, pretende ser extremamente prático, trabalhando com situações críticas vivenciadas pelos alunos. O que se almeja é, a partir do estudo delas, uma interação, no sentido de estabelecer um diálogo efetivo com todas as escolas participantes. Este diálogo possibilita uma concentração de esforços naquelas situações em que se constata que algumas competências fundamentais não foram construídas. Podemos nos perguntar, a partir daí: por que não foram? O que é possível fazer para que o sejam? (BOLETIM PEDAGÓGICO, PROEB 2002/LÍNGUA PORTUGUESA, p.7)

O excerto citado menciona a pretensão de o boletim ser extremamente prático, a fim de que promova o diálogo efetivo e possibilite questionamentos para contornar os problemas detectados. Fontanive (2000), ao discorrer sobre as características comuns aos sistemas de avaliação em larga escala, menciona as formas de apresentação dos resultados e a importância conferida à divulgação de informações concretas sobre os resultados da educação. Ela cita a variedade de documentos utilizados para este fim e ressalta a simplificação feita em relação aos relatórios destinados aos professores e diretores das escolas:

Há relatórios técnicos especializados para os decisores políticos e seus auxiliares, como também são elaborados relatórios mais simplificados para auxiliar os professores e diretores das escolas a interpretar como os resultados nacionais ou regionais se relacionaram com suas situações particulares. (...) Em todas as situações nota-se uma grande preocupação em tornar os resultados compreensíveis a todos os envolvidos e interessados no desempenho dos sistemas educativos. (FONTANIVE, 2000, p.35)

Embora a referida autora afirme que os relatórios destinados aos professores e diretores sejam simplificados, vimos no capítulo anterior que os estudos apontam exatamente para o contrário. Na verdade, a complexidade presente nos manuais de divulgação dos dados são empecilhos para a boa utilização dos mesmos.

Temos visto até aqui que a incidência de avaliações na educação tem concorrido para o controle abrangente sobre as ações pedagógicas desenvolvidas nos sistemas e nas escolas, e de forma específica, sobre o trabalho do diretor. Além dos testes avaliativos aplicados pelo PROEB, como já mencionado anteriormente, são aplicados também os questionários dos alunos e os questionários dos professores e diretores.

A intenção prevista nos documentos do SIMAVE, quanto a esses dois últimos questionários, é levantar o perfil dos profissionais da educação e, a partir dos dados, associá-los aos dados dos alunos para a identificação dos chamados “fatores contextuais associados ao desempenho”. Esses fatores “resultam de combinações entre o rendimento escolar do aluno e os fatores internos e externos ao processo de ensino e aprendizagem.” (Boletim Pedagógico, 2003:09) Os mecanismos e estratégias utilizados nos procedimentos avaliativos alcançam o sistema, a escola, o diretor dessa escola, os professores, os alunos, as disciplinas e os conteúdos.

A fim de evidenciar o interesse desta investigação, em consonância com o debate desenvolvido anteriormente, que situa a “escola como núcleo do planejamento e da gestão” (OLIVEIRA, 2007) no contexto de uma nova regulação educativa, inferimos que, em consequência disso, ao diretor escolar cabe responder pelos resultados de sua escola, bem como assumir a responsabilidade da intervenção. O sucesso ou o fracasso escolar, traduzidos no desempenho e nos resultados acadêmicos auferidos pelos testes, são atribuídos aos profissionais da educação e, em última instância, ao diretor da escola.

Neste sentido, a política do atual governo do Estado vem reforçar a avaliação do rendimento escolar dos alunos, ampliando seu poder de regulação.

3.5.4. A avaliação do PROEB no contexto da política “Choque de Gestão”

Trata-se da política implementada por Aécio Neves em seu primeiro mandato como governador de Minas Gerais (2003/2006) e que tem continuidade no segundo mandato (2007/2010) na versão “Estado para Resultados”. Ambas têm como objetivo reformar, reorganizar e modernizar o Estado a partir de uma lógica de racionalização dos gastos públicos com maior eficiência, ou seja, “dar ao Estado modernidade, agilidade e eficiência, adequando-o aos novos tempos e, ao mesmo tempo, garantir transparência aos atos e ações do governo.” (Mensagem do Governador à Assembléia, 2003, p. 6). Esta política vem na esteira dos movimentos de reforma do Estado que visam a implantação de um novo modelo gerencial

assentado na flexibilização dos meios e na orientação da organização e dos agentes públicos para o alcance de resultados.(MUNIZ, 2010). De acordo com VILHENA (2006) o princípio fundamental da política “Choque de Gestão” é a melhoria dos resultados, por meio de gerenciamento diferenciado, reforçando o ajuste fiscal e mantendo os investimentos estratégicos (VILHENA et al, 2006. p 49).

Ainda segundo as palavras do Governador é “(...) importante destacar que todo o arcabouço legal do projeto estruturador “Choque de Gestão” foi constituído a partir de um novo paradigma que prevê o alinhamento entre o desenvolvimento de pessoas, objetivos organizacionais e avaliação dos resultados das políticas públicas” (Mensagem do governador à Assembléia, 2004, p. 14).

Embora tal política se apresente como uma nova proposta de Governo, podemos visualizar similaridades com as políticas que vêm se desenvolvendo no Estado desde a década de 1980, balizadas na lógica do gerencialismo, cuja maior expressão se encontra no Programa Gerência da Qualidade Total visto anteriormente.

De acordo com Vilhena e Marini (2006) a política “Choque de Gestão” incorpora elementos tanto da perspectiva do “novo gerencialismo” (propostas para ajuste fiscal e eficiência do setor público) como da perspectiva da “modernização administrativa” das décadas de 60 e 70 (prioridade dada aos resultados das políticas e ao desenvolvimento do estado).

3.6. A política “Choque de Gestão”- histórico

As informações que se seguirão foram extraídas dos diferentes documentos que embasam a política em questão, tais como o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020, bem como informações do site da Secretaria de Estado da Educação, onde é apresentada na íntegra a referida proposta. Privilegiaremos as informações concernentes à educação e à avaliação.

A campanha eleitoral de Aécio Neves teve como tema o “Choque de Gestão” que anunciava a intervenção no Estado de Minas, apresentada e detalhada no seu Plano de Governo: “PROSPERIDADE - A face humana do desenvolvimento”. A tônica de seus discursos durante o processo eleitoral era reformar o Estado, extinguir, a partir do “Déficit Zero”, a

crise fiscal e administrativa herdada da gestão anterior e propiciar o monitoramento contínuo das ações para a obtenção do máximo em eficiência e resultados.

Em 2002 o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG – apresentou o documento: “MINAS GERAIS DO SÉCULO XXI”, constituído de 10 capítulos com o diagnóstico detalhado dos diversos segmentos da sociedade e do aparelho estatal mineiro. A partir deste diagnóstico foi elaborado o Plano de Metas e cada Secretaria de Estado – Saúde, Transporte, Meio Ambiente, Segurança Pública, Desenvolvimento Social e outras que compõem a administração pública- foi convidada a pactuar o “Acordo de Resultados”. A Secretaria de Estado da Educação integra este grupo, sendo que foram firmadas metas para cada uma das 3.950 escolas estaduais. Como exemplo de metas estabelecidas, todas as escolas estaduais se comprometeram a elevar a Proficiência Média no PROEB referente ao 3º ano do Ensino Médio em Matemática e diminuir a taxa de distorção idade-série do 3º ano do ensino médio.

3.6.1. Acordo de resultados

O Acordo de Resultados³⁹ foi instituído em Minas Gerais em 2003, com a implantação do Choque de Gestão. Trata-se de um contrato de gestão assinado entre os dirigentes de cada secretaria e/ou órgão estadual com o governador de Estado, Aécio Neves.

Nesse documento, são estabelecidos os indicadores da área e os resultados anuais que deverão ser alcançados. Essas metas são firmadas a partir dos programas e ações executados pela secretaria/órgão e visam atingir as metas de longo prazo estabelecidas no planejamento feito para o Estado em conjunto com entidades da sociedade civil e aprovado pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais. As metas foram estabelecidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o prazo fixado foi até o ano 2023. Definidas as grandes metas a serem alcançadas, elas são desdobradas em metas para cada sistema operacional em 46 órgãos e entidades do poder executivo estadual. Com a definição por equipe, cada servidor

³⁹ O Acordo de Resultados é disciplinado pela lei nº 17.600 de 1º de julho de 2008, sendo regulamentada pelo Decreto nº 44.873 de 14 de agosto de 2008, que assim o estabelece: Art. 1º. Esta Lei disciplina o Acordo de Resultados e a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, previstos nos §§ 10e 11 do art. 14 da Constituição do Estado e a concessão do Prêmio por Produtividade, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado. Art. 2º. Para os fins desta Lei, entende-se por: I - Acordo de Resultados o instrumento de contratualização de Resultados, celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão.

tem clareza do seu papel e da sua contribuição para o alcance do resultado final. No total foram firmadas mais de três mil metas para mais de 550 equipes, dentre as quais, as escolas.

Conforme o documento, o Acordo de Resultados visa à garantia de qualidade e eficiência nos serviços prestados à população. Em 2004, foi assinado o primeiro contrato entre o governador de Estado e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e, no mesmo ano, os funcionários do órgão obtiveram ganhos a partir do cumprimento de resultados. Entre 2003 e 2006, foram firmados 24 Acordos de Resultados, com 340 indicadores de desempenho pactuados e avaliados. Com base em resultados positivos, dez órgãos obtiveram vantagens a partir da produtividade alcançada, totalizando R\$ 127 milhões.

Em 2007, o Acordo de Resultados foi implantado no conjunto da administração estadual a partir de metodologia mais apurada e construída em duas etapas. Na primeira etapa, são definidos os grandes resultados a serem alcançados por cada sistema operacional, ou seja, são pactuados os chamados Resultados Finalísticos que representam as metas de impacto para a sociedade e previstas no PMDI.

Na segunda fase do “Choque de Gestão” o primeiro “Acordo de Resultados” para a educação foi assinado em 20 de junho de 2007, com vigência prevista até 31/12/2009 com previsão de prorrogação. Em 23 de julho de 2008 foi assinado um Termo de Ajustamento do primeiro Acordo entre a Secretaria de Estado da Educação e o Governo do Estado, estabelecendo novas pactuações, ações e metas.

Na educação⁴⁰, as metas propostas relacionam-se à melhoria da qualidade da educação, principalmente, à elevação dos indicadores educacionais da escola. Neste sentido, a prioridade volta-se para o aumento dos níveis de proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática nos testes do PROEB, tomados como indicadores de qualidade. Outros indicadores referem-se à aprovação escolar, à redução das taxas de evasão, a redução das taxas de distorção idade/série e a ampliação das taxas de conclusão do ensino fundamental e do ensino médio.

⁴⁰ O Anexo I do Acordo define que a Secretaria de Estado de Educação, nos termos da Lei Delegada nº 59, de 29/01/2003, tem por finalidade assegurar o planejamento, a realização e a avaliação das ações setoriais a cargo do Estado, relativas à garantia e à promoção da educação, com a participação da sociedade.

3.6.2. Cumprimento das metas

O cumprimento das metas é verificado por uma comissão formada por um representante do governador, um representante do órgão, um representante dos servidores, um representante da Secretaria de Planejamento e Gestão e outro da Secretaria de Estado da Fazenda (Lei 17.600/08). A principal atividade da comissão é garantir o cumprimento das regras e da sistemática de avaliação previstas. Para cada meta pactuada, existe um detalhamento que consta no acordo e que prevê com antecedência qual a fonte de dados será utilizada para verificação do cumprimento da meta, quais os requisitos necessários para que cada uma seja considerada atingida e as formas de consulta que permitem a transparência da informação.

Cada meta também já traz no acordo uma fórmula de cálculo que, diante do resultado apurado, possibilita a avaliação automática. As metas referentes à escolaridade dos jovens e à pobreza, por exemplo, usam dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nesta avaliação, a comissão mede ainda os resultados obtidos no cumprimento de cada um dos Projetos Estruturadores, a taxa de execução da Agenda Setorial do Choque de Gestão, a eliminação de entraves burocráticos para gestão e a racionalização dos gastos da área.

3.6.3. Prêmio por produtividade

As medidas de gestão por resultados vincula os reajustes salariais dos docentes e os bônus salariais ao desempenho das escolas nas avaliações em larga escala. Os incentivos são utilizados como uma estratégia de controle da produtividade induzindo os docentes à obrigação de resultados já que o repasse de recursos financeiros lhe são subordinados (DEMAILLY, 2004. p. 106).

O Governo de Minas destina o pagamento do Prêmio por Produtividade a cerca de 240 mil servidores em atividade nos órgãos e entidades que participam do Acordo de Resultados e que obtêm nota satisfatória (superior a 60%) na Avaliação Institucional (1ª Etapa do Acordo de Resultados) e assinaram a 2ª Etapa do Acordo de Resultados até a data da publicação do decreto para receber o Prêmio.

Em 2007, o benefício foi pago representando 33% da folha mensal paga aos ativos. No Estado são 321.133 servidores ativos. Os servidores que possuem o direito ao prêmio são aqueles ocupantes de cargo de provimento efetivo e de provimento em comissão; servidores detentores de função pública (Lei 10.254/1990); servidores efetivados pela Lei Complementar 100/2007. Os servidores que não se enquadram nos critérios de direito ao prêmio são aqueles designados para o exercício de função pública (artigo 10 da Lei 10.254/1990), servidores contratados e terceirizados e os servidores inativos. Também não têm direito os secretários de Estado, secretários-adjuntos, diretores-gerais e vice-diretores gerais de autarquias, presidentes e vice-presidentes de fundações.

Para que o prêmio seja pago, os órgãos e entidades estaduais precisam ter assinado as duas etapas do Acordo de Resultados e obtido resultados superiores a 60% da meta, além de ter aplicado a Avaliação de Desempenho Individual dos Servidores (realizado por uma comissão em cada secretaria e órgão estadual). O prêmio só é pago se o Estado tiver apresentado resultado fiscal positivo no ano anterior. O prêmio relativo a 2009⁴¹ será pago para servidores dos órgãos e entidades que obtiveram resultado satisfatório na 1ª etapa do Acordo de Resultados e o valor recebido por cada servidor será proporcional ao resultado alcançado pela equipe.

Na educação, significa que contidos nesta porcentagem estabelecida, encontram-se os resultados dos testes dos alunos. É importante observar se são garantidos investimentos na educação para que os outros fatores intervenientes nos baixos resultados escolares, como as condições materiais de trabalho e mesmo a valorização dos profissionais da educação, sejam contemplados. Considerando que os resultados das avaliações têm um grande peso na avaliação do alcance das metas, conceder prêmios balizados em “notas” pode ser considerado reducionismo e desvalorização do profissional da educação. Sua competência e mérito não deveriam ser medidos apenas pelos resultados dos testes.

Dentre as múltiplas leituras críticas que podem ser feitas a partir da incidência de avaliações nos Sistemas de Ensino, seu caráter regulador e definidor de medidas e injunções sobre o sistema tem preponderado. A lógica concorre, desde o início, para o controle abrangente sobre as ações pedagógicas desenvolvidas nos sistemas e nas escolas, e de forma específica, sobre o trabalho docente.

⁴¹ O Governador Aécio Neves, em declaração ao jornal Estado de Minas do dia 15/09/09 afirmou que o prêmio seria pago no dia 07 de outubro de 2009.

A avaliação adquire maior visibilidade e importância em Minas Gerais, revestindo-se de um novo caráter e legitimidade ao estar inserida em uma política de governo. Na lógica da gestão por resultados está presente o estabelecimento de acordos e negociações que demandam acompanhamento e monitoramento diferenciados. A avaliação é essencial neste novo desenho da gestão, na verdade, é inerente ao próprio processo.

Neste sentido, os resultados das avaliações do PROEB vão referenciar as políticas educativas, percorrendo todas as instâncias e interesses. Desde a Secretaria de Estado de Educação às escolas. As ações e projetos educativos são destinados à melhoria da qualidade da educação, traduzida nos desempenhos das escolas e nos resultados do SIMAVE.

A avaliação do rendimento escolar pode ser considerada a “coluna vertebral” das políticas educativas para o Estado de Minas Gerais. As metas, estratégias, as propostas, todas passam pelos resultados dos testes do PROEB. As decisões políticas estão atreladas, condicionadas e determinadas pelos índices de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática.

A definição das políticas educacionais em Minas por meio do “Acordo de Resultados” denota a consecução dos novos modos de regulação das políticas públicas educacionais, ampliando de forma significativa a responsabilidade das instituições escolares, dos diretores e dos docentes da rede pública estadual.

No próximo capítulo, analisaremos a reação dos diretores escolares frente às avaliações em suas realidades, a forma como têm respondido e se têm respondido às determinações da Secretaria de educação, enfim, verificaremos se a avaliação, de fato, na visão dos interlocutores, tem se constituído em um mecanismo de controle de seu trabalho.

CAPÍTULO IV

O USO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DE PROFICIÊNCIA DO PROEB POR DIRETORES DE ESCOLAS

Procuramos mostrar até aqui como os novos modos de regulação das políticas educativas têm se configurado, destacando a avaliação como um eixo importante deste processo. Partindo do pressuposto de que nos novos modos de regulação estão também implícitas formas distintas de resposta dos atores, conceitualmente chamada de contrarregulação, neste capítulo analisaremos, empiricamente, como os diretores escolares têm se posicionado frente às avaliações de proficiência e às novas demandas por elas ensejadas.

Este capítulo apresenta as informações obtidas na pesquisa de campo realizada nas escolas selecionadas, bem como nas Superintendências Regionais de Ensino responsáveis por elas e ainda na Secretaria de Estado de Educação. A pesquisa com os diretores foi realizada no primeiro semestre de 2009, entre os meses de julho e setembro. Nas superintendências e na Secretaria de Educação, a pesquisa foi realizada em outubro de 2009 por ter sido necessário agendar previamente os horários para a aplicação dos questionários. O corpus de dados a ser analisado foi constituído a partir da aplicação de oito questionários dirigidos aos oito diretores das escolas selecionadas e da realização de: (i) oito entrevistas semiestruturadas com os diretores; (ii) três entrevistas semiestruturadas com os vice-diretores; (iii) duas entrevistas semiestruturadas com os diretores de avaliação da SRE- Metropolitana A e Metropolitana B e (iv) uma entrevista com a diretora de avaliação na Secretaria de Estado da Educação.

Como instrumentos de coleta de dados foram utilizados o questionário e as entrevistas semiestruturadas. Apresentaremos as análises dos dados quantitativos e qualitativos obtidos por meio dos referidos instrumentos, ressaltando que para as entrevistas selecionamos alguns excertos que julgamos elucidativos das discussões que vimos fazendo ao longo da pesquisa.

Estivemos atentos à possibilidade de encontrarmos elementos que confirmassem, negassem ou mesmo que viessem contradizer as hipóteses e os construtos teóricos elaborados durante as investigações. Como a regulação trata-se de um movimento dialético e dinâmico, o contraditório, o imprevisível e o velado podem emergir sob diferentes formas, seja no discurso, seja nas incoerências deste discurso ou mesmo em sua ausência. Procuramos ainda evitar os pré-julgamentos e, na medida do possível, primar pelo distanciamento que se espera de um “pesquisador” no intuito de não cercear as possibilidades de descobertas imprevisíveis e plausíveis de ocorrerem nas análises, bem como evitar o risco de determinismos e

absolutismos. Na verdade, o suporte teórico apropriado durante a pesquisa e as hipóteses previamente estabelecidas servem para acompanhar o pesquisador dando-lhe pistas e possibilidades, mas não podem engessar as expectativas e conformar os achados da pesquisa. Logo, o esforço foi no sentido de não conformação dos achados da pesquisa às expectativas alimentadas durante a investigação.

Inicialmente resgataremos o percurso de investigação seguido na tentativa de demonstrar como chegamos ao lócus da pesquisa e aos seus desdobramentos. Para tanto, retomaremos as questões, as hipóteses e os objetivos que nos impulsionaram à investigação, bem como a opção metodológica eleita para concretizá-la.

Este capítulo, portanto, representa uma tentativa de síntese entre a teoria e a empiria. As apropriações teóricas que foram sendo feitas ao longo deste percurso serviram tanto para iluminar as decisões metodológicas, quanto para referenciar as análises e a interpretação dos dados.

4.1. Percurso investigativo

A problemática central investigada nesta pesquisa – o uso que os diretores escolares fazem dos resultados dos testes de proficiência – envolveu as seguintes questões: Como os resultados de proficiência dos testes aplicados pelo PROEB chegam às escolas? Que uso os diretores escolares fazem dos resultados de proficiência dos testes dos alunos? Os diretores propõem ações que visem interferir na realidade escolar a partir desses resultados? A realidade contextual da escola e o nível socioeconômico dos alunos têm alguma relação com os resultados dos testes? As demandas geradas pelas avaliações têm contribuído no sentido de aumentar e intensificar o trabalho do diretor? Os resultados dos testes de proficiência são percebidos pelos diretores escolares como mecanismos de controle exercido pelas instâncias superiores sobre o seu trabalho?

Ao refletirmos sobre estas questões, algumas hipóteses foram elaboradas:

- Possivelmente, a maneira como os resultados dos testes são apresentados nas escolas pode interferir e influenciar no processo de apropriação dos resultados.
- Os resultados das avaliações podem estar sendo apropriados ou não pelas escolas. Para a primeira possibilidade, esta apropriação pode estar em consonância com as expectativas e determinações da Secretaria de Educação ou pode estar sendo feita de

- uma maneira autônoma, com projetos próprios. Para a segunda possibilidade, pode haver escolas que ignoram os resultados e, por isso, não se apropriam dos mesmos.
- A incidência de avaliações e as alterações na rotina escolar geradas por elas podem estar acarretando uma maior carga de trabalho para o diretor escolar, não apenas no momento da aplicação das provas como também nos procedimentos posteriores à divulgação dos resultados, quando se espera que a escola faça intervenções.
 - A incidência de avaliações talvez não seja percebida pelos diretores escolares como mecanismo de regulação de seu trabalho. Talvez a demanda e premência por resultados e cumprimento de metas tenham sido assimiladas normalmente como algo natural, assim como os prêmios e incentivos.
 - A realidade contextual dos alunos e da escola pode interferir positiva ou negativamente nos resultados obtidos. Talvez existam escolas que, a despeito de suas condições desfavoráveis tais como infraestrutura precária, quadro de pessoal defasado, nível sócio-econômico baixo, consigam bons resultados, assim como pode haver escolas em situação favorável que apresentam resultados insuficientes.

A partir das reflexões e hipóteses estabelecidas, determinamos como objetivo central analisar o uso que os diretores escolares fazem dos resultados de proficiência em Língua Portuguesa obtidos por meio das avaliações em larga escala implementadas pelo PROEB a partir do ano 2000. A intenção foi ainda perceber em que medida as mudanças condicionadas pelo novo modo de regulação educacional, neste caso, materializado nestas avaliações, e principalmente em seus resultados, têm alterado o trabalho do diretor escolar na realidade das escolas em Belo Horizonte.

Para perseguirmos tal objetivo, adotamos diferentes estratégias, tais como:

- a) procedemos à análise documental de materiais produzidos pelo CAED e pela SEE/MG, prioritariamente os que se destinavam à divulgação dos resultados e aos planos de intervenção pedagógica: “Avaliação Continuada: apropriação e utilização dos resultados/ Guia Geral”; “Avaliação Continuada: apropriação e utilização dos resultados”, “Guia para elaboração do PIP”. Além disso, realizamos ainda consultas ao site da SEE/MG, especificamente no portal do SIMAVE. Desta forma, intencionamos identificar os objetivos relacionados à divulgação e apropriação dos resultados.
- b) Desenvolvemos pesquisa empírica nas escolas a partir da utilização dos instrumentos de coleta de dados para identificarmos a existência de ações de intervenção, as condições

materiais concretas das escolas e a percepção dos diretores sobre sua prática no contexto da avaliação como mecanismo de regulação. Quanto a este último aspecto, intentamos apreender elementos que evidenciassem, ainda que de maneira sutil, esta regulação a partir das seguintes pistas: depoimentos dos diretores que denotem a pressão por resultados; a postura dos diretores ante as metas de produtividade estabelecidas pelos órgãos centrais; a *performance* que o diretor exige dos docentes para o alcance das metas, a cobrança que o diretor faz de si mesmo; o tempo despendido na escola além da carga horária normal e até mesmo os desabafos dos diretores em seus depoimentos.

Todos estes procedimentos foram permeados pelo referencial teórico alusivo à temática da avaliação externa no contexto dos novos modos de regulação agregados ao longo da trajetória desta investigação. Os procedimentos e os instrumentos utilizados para a realização deste estudo serão detalhados à frente.

4.2. Seleção das escolas

As escolas foram selecionadas a partir dos resultados de proficiência do PROEB em Língua Portuguesa referentes ao ano de 2008, articulados com os indicadores socioeconômicos, que trataremos como Níveis Socioeconômicos (NSE) disponibilizados pelo Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME⁴²). Esta opção se explica por algumas razões. Primeiramente, a intenção foi contemplar em nossa pequena amostra realidades escolares diferentes em relação ao nível socioeconômico e aos resultados de proficiência por entendermos que a realidade contextual dos alunos pode interferir nos resultados cognitivos obtidos, e por entendermos ainda que, mesmo cerceadas por condições materiais desfavoráveis, as escolas podem driblar tais condições e produzir bons resultados. Existe ainda a possibilidade de a escola não produzir bons resultados a despeito de possuir um nível socioeconômico elevado. É nossa intenção verificar tais relações e tentar descobrir pistas que possam nos auxiliar a entender estas contradições. Embora não seja o objetivo principal de nosso trabalho, estes mecanismos de produção ou não de resultados improváveis podem evidenciar o que Maroy e Dupriez (2000) chamam de “regras do jogo” que os atores vão

⁴² Para maiores informações ver: SOARES, José Francisco; ANDRADE, Renato Júdice de. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. V.14 n.50. Rio de Janeiro jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>. Acessado em 23/11/2008

estabelecendo e acordando no cotidiano escolar. Os resultados podem ser condicionados por inúmeros fatores. Em relação a este aspecto, Soares & Andrade (2006) explicam que:

Entre os fatores que impactam o desempenho cognitivo dos alunos da educação básica destacam-se sua família, as estruturas da sociedade e a escola que ele estuda. (...) Algumas escolas, públicas e privadas, pelas suas políticas e práticas pedagógicas conseguem fazer diferença no desempenho de seus alunos mesmo quando eles são socioeconomicamente desfavorecidos. (SOARES & ANDRADE, 2006, p. 01)

Outra justificativa para a elaboração dos quatro critérios para a seleção das escolas refere-se à natureza da pesquisa, sua delimitação e limitação em relação a tempo de realização, recursos e disponibilidade do pesquisador, impossibilitando um estudo com todas as escolas da rede estadual de Minas Gerais. Logo, esta opção intentou abranger e contemplar distintas realidades presentes no conjunto das escolas da rede. Em suma, todas as escolas, respeitando as devidas proporções e particularidades, se encaixam em um destes critérios, permitindo de certa forma, uma generalização dos achados da pesquisa.

Portanto, necessitávamos de informações sobre os níveis socioeconômicos das escolas para realizarmos o cruzamento desses dados com os dados de proficiência. A Secretaria de Estado de Educação ao ser consultada sobre o fornecimento das informações referentes à proficiência dos alunos nos testes agregadas à análise do nível socioeconômico, informou-nos que possuía apenas os índices de proficiência. Consultamos ainda o CAED de Juiz de Fora, responsável pelas avaliações, bem como sua página na internet, mas não obtivemos resposta. Recorremos, então, ao estudo desenvolvido por Soares e Andrade (2006). Consultamos uma planilha de dados e indicadores produzidos por esses autores para escolas de Belo Horizonte, dentre eles os dados referentes ao nível socioeconômico das escolas. A base de dados utilizada para a elaboração da planilha é composta por informações provenientes dos questionários socioeconômicos e pelas medidas de desempenho cognitivo dos estudantes das escolas de Belo Horizonte presentes no SIMAVE 2002 e nos vestibulares da UFMG em 2002, 2003 e 2004. O fato de não haver estes indicadores para outras localidades, foi um dos motivos que nos levaram a restringir a pesquisa somente a escolas de Belo Horizonte. Logo, foram selecionadas escolas com realidades distintas a partir das relações a seguir:

- a) Níveis de proficiência alta *versus* Nível socioeconômico alto - 2 escolas
- b) Níveis de proficiência alta *versus* Nível socioeconômico baixo - 2 escolas
- c) Níveis de proficiência baixa *versus* nível socioeconômico alto - 2 escolas
- d) Níveis de proficiência baixa *versus* nível socioeconômico baixo - 2 escolas

Primeiramente recortamos da planilha de indicadores socioeconômicos todas as escolas estaduais disponibilizadas, pois na mesma constavam dados de escolas federais, estaduais, municipais e privadas. A partir deste recorte, por eliminação, selecionamos as escolas que apresentavam os maiores e os menores índices socioeconômicos e agregamos aos dados de proficiência disponibilizados pela Secretaria de Educação. Após associarmos os indicadores socioeconômicos com os níveis de proficiência, selecionamos as oito escolas que mais evidenciavam os contrastes.

Optamos por desconsiderar o critério de que as escolas deveriam oferecer simultaneamente as três etapas avaliadas pelo PROEB (5º ano, 9º ano e 3º ano do Ensino Médio), pois este recorte reduziria as possibilidades de associação mais definida entre os indicadores contrastantes (NSE X Proficiência). Em seguida, também por eliminação e cotejamento entre os diferentes dados, selecionamos as escolas que apresentavam realidades mais compatíveis com os critérios estabelecidos, chegando à nossa amostra. Ao nos referirmos às escolas, utilizaremos a nomenclatura “Escola” seguida pelo número que corresponde à sequência de seu pertencimento aos critérios “NSE X Proficiência” apresentados no quadro a seguir:

Quadro 1- Contrastes entre nível sócio-econômico X índice de proficiência

ESCOLAS ESTADUAIS	NSE	PROFICIÊNCIA 5ª/ 9º	MET
NSE ALTO / PROFICIÊNCIA ALTA			
Escola 1- NSE ALTO/PROFICIENCIA ALTA	0,689	275,4 (9º)	A
Escola 2- NSE ALTO/ PROFICIÊNCIA ALTA	0,392	279,1 (9º)	A
NSE ALTO / PROFICIÊNCIA BAIXA			
Escola 3 – NSE ALTO/ PROFICIÊNCIA BAIXA	0,601	231,8 (5º)	A
Escola 4- NSE ALTO/PROFICIÊNCIA BAIXA	0,418	213,8 (5º)	A
NSE BAIXO/ PROFICIÊNCIA BAIXA			
Escola 5- NSE BAIXO/PROFICIÊNCIA BAIXA	0,532	169,6 (5º)	B
Escola 6- NSE BAIXO/PROFICIÊNCIA BAIXA	0,518	151,8 (5º)	A
NSE BAIXO/ PROFICIÊNCIA ALTA (RELATIV)			
Escola 7- NSE BAIXO/ PROFICIÊNCIA ALTA	0,326	260,9 (9º)	B
Escola 8 – NSE BAIXO/PROFICIÊNCIA ALTA	0,375	240,3 (9º)	A

As quatro escolas que compõem o quesito “nível socioeconômico alto” estão localizadas em regiões e bairros centrais de Belo Horizonte. Dentre as outras quatro escolas que se enquadram no critério “nível socioeconômico” baixo, uma está localizada em região mais próxima do centro, e as outras três encontram-se em bairros periféricos. Destas três últimas, todas têm favelas em seu entorno e uma está localizada em uma região extremamente precária, bem distante da região central e de difícil acesso. Em síntese, as escolas podem assim ser dispostas:

Quadro 2- Localização das escolas

ESCOLAS	CRITÉRIOS	LOCALIZAÇÃO
ESCOLA 1 (E1)	NSE ALTO/PROFICIÊNCIA ALTA	Central
ESCOLA 2 (E2)	NSE ALTO/PROFICIÊNCIA ALTA	Central
ESCOLA 3 (E3)	NSE ALTO/ PROFICIÊNCIA BAIXA	Central
ESCOLA 4 (E4)	NSE ALTO/ PROFICIÊNCIA BAIXA	Central
ESCOLA 5 (E5)	NSE BAIXO/PROFICIÊNCIA BAIXA	Periférica
ESCOLA 6 (E6)	NSE BAIXO/PROFICIÊNCIA BAIXA	Periférica
ESCOLA 7 (E7)	NSE BAIXO/ PROFICIÊNCIA ALTA	Periférica
ESCOLA 8 (E8)	NSE BAIXO/ PROFICIÊNCIA ALTA	Central

Conforme estabelecido, as escolas escolhidas deveriam contemplar um dos níveis de atendimento avaliados pelo PROEB, a saber, 5º e 9ºanos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, não sendo necessário abranger todos. Portanto, ficaram assim constituídas:

Quadro 3- Etapa de atendimento das escolas

Etapa de Atendimento	Frequência
1º ano Ensino Fundamental ao 5º ano Ensino Fundamental	02
1º ano Ensino Fundamental ao 9º ano Ensino Fundamental	03
1º ano Ensino Fundamental ao 9º ano Ensino Fundamental/Ensino Médio	01
6ºano Ensino Fundamental ao 9º ano Ensino Fundamental/Ensino Médio	02

Após este processo de seleção das escolas, protocolamos um documento na Secretaria de Estado de Educação, solicitando a permissão da Secretária de Educação para a realização da pesquisa nas escolas. Com o documento em mãos, procedemos ao agendamento para realização da pesquisa com os diretores das respectivas escolas.

Como técnica de coleta de dados nas escolas, o questionário foi escolhido para atender ao objetivo de traçar o perfil socioeconômico e cultural do diretor, conhecer a percepção que ele tem sobre seu trabalho, as condições nas quais ele o exerce e apreender sua percepção sobre a inserção e implicações das avaliações externas na sua práxis.

Aos diretores foram aplicados questionários seguidos pelas entrevistas. Os questionários não foram autoaplicáveis e, por isso, foi necessário o acompanhamento da pesquisadora. Nas escolas que possuíam vice-diretor foi feita apenas a entrevista. Esta decisão foi motivada pelo fato de não haver vice-diretores em todas as escolas.

O questionário se constituiu de 46 questões divididas em quatro blocos específicos: perfil socioeconômico e dados pessoais; condições de trabalho; gestão e percepção. Ainda que este instrumento seja por natureza objetivo, não prescinde do aspecto qualitativo, haja vista possibilitar a apreensão de informações subjetivas ao longo de seu preenchimento, bem como durante a análise dos dados.

Esse instrumento foi aplicado pela pesquisadora mediante agendamento prévio com cada diretor escolar, por telefone. Na maioria das ocasiões, o diretor não se encontrava, estava resolvendo algum problema interno ou externo ou estava em reunião na escola ou na Superintendência. Apesar da dificuldade em contactar o diretor, no momento em que obtivemos êxito, todos se demonstraram dispostos a participar da pesquisa. Houve escolas que mesmo com o agendamento prévio, ao chegarmos ao local, o diretor não se encontrava, sendo necessário remarcar a entrevista, como o caso da escola E7 que demandou três visitas da pesquisadora.

A composição do corpus de análise foi um processo longo e demorado, permeado por contínuas interrupções, ora por pessoas que demandavam algo do diretor (questões administrativas, assinaturas em documentos) ora por chamadas telefônicas, por vezes repetidas e longas. O ruído peculiar das escolas também interferiu e até mesmo prejudicou algumas entrevistas, dificultando um pouco a etapa da transcrição das falas. Em algumas escolas, a estrutura não oferecia um local apropriado e tranquilo para a realização das entrevistas sem interferências externas. Na escola E2, por exemplo, a quadra de esportes ficava ao lado da sala da direção e no momento da entrevista os alunos estavam jogando bola.

A aplicação do questionário também foi gravada possibilitando a captura de desabafos, comentários, impasses e dúvidas trazidos durante seu preenchimento. Estes comentários

reflexivos, após serem transcritos, também se tornaram fontes interessantes de análises que enriqueceram as interpretações dos dados quantitativos.

Para a análise dos dados utilizamos o sistema de tratamento das informações que possibilitou o agrupamento delas e a elaboração de gráficos e tabelas ilustrativos. Para o trabalho de digitação, tratamento e composição do banco de dados foi utilizado o *Software Statiscal Package for Social Sciences* (SPSS), versão 12, que possibilitou a computação dos dados e a elaboração de gráficos e tabelas, constituindo-se em um consolidado de informações de 120 páginas, contendo tabelas com as frequências simples das respostas dos diretores e gráficos.

Em relação às entrevistas, o propósito foi ampliar e expandir as possibilidades de captura de informações, inclusive para melhor compreensão dos dados fornecidos pelo questionário.

Com a população dos diretores, o objetivo foi subsidiar as informações extraídas do questionário na identificação da percepção desses sujeitos acerca das mudanças na escola e em seu trabalho, após a implantação das avaliações e as implicações relativas às demandas por resultados. Nas superintendências e na Secretaria de Educação, o objetivo foi colher informações sobre a política avaliativa, a dinâmica de divulgação dos resultados, as exigências feitas às escolas e aos seus diretores e a concepção de qualidade esperada das escolas. A partir destes dados, buscamos compreender a lógica que permeia as medidas avaliativas por parte da Secretaria e então cotejar com as informações advindas das escolas.

Com os diretores, as entrevistas semiestruturadas seguiram-se à aplicação dos questionários. Os roteiros de entrevista foram elaborados com questões orientadoras, mas abertos à inserção livre por parte do pesquisador de novas indagações, conforme a conveniência e a pertinência. O roteiro do diretor foi composto por treze itens e foi utilizado também com os vices, com algumas adaptações. Para os diretores de avaliação da Secretaria de Estado de Educação e das Superintendências foi elaborado um roteiro específico, constituído de oito questões.⁴³ Dessa maneira, para ambos os roteiros, muitas questões e informações ricas surgiram espontaneamente, extrapolando o roteiro previamente elaborado. Uma das peculiaridades deste instrumento é exatamente a flexibilidade permitida ao pesquisador ante o sujeito de sua pesquisa.

O roteiro do diretor foi composto de perguntas relativas à divulgação dos resultados das avaliações, à interpretação dos dados, aos procedimentos de intervenção para melhoria do desempenho dos alunos nos testes, bem como questões mais subjetivas relacionadas às mudanças

⁴³ Ver anexos.

ocasionadas na prática do diretor a partir das demandas avaliativas e aos mecanismos de incentivo promovidos pela Secretaria de Estado de Educação.

As entrevistas foram realizadas em ambiente de trabalho. Com os diretores e vice-diretores, nas próprias escolas e na SEE e nas SRE procedeu-se às entrevistas com os diretores de avaliação. As entrevistas com os responsáveis pelas avaliações nestas duas Superintendências, também chamadas de Metropolitanas, foram determinadas pelo pertencimento das escolas às respectivas regionais.

As entrevistas foram gravadas com o prévio consentimento dos interlocutores que assinaram um termo de compromisso e permissão para a utilização e divulgação dos dados. Todas as entrevistas foram realizadas e transcritas pela pesquisadora. Certamente demandou tempo e esforço que foram compensados pela intimidade com os conteúdos ocasionada por prolongada exposição e contato, desde a sua realização à transcrição e posterior tratamento dos dados. A duração das entrevistas variaram de uma a duas horas, resultando em aproximadamente 300 páginas de material transcrito. Utilizamos então o instrumento de tratamento de dados do *software* NVivo, versão 7, que a partir de códigos (*nodes*) previamente estabelecidos possibilitou a apreensão de temas recorrentes nos depoimentos, os quais foram agrupados por analogia aos *nodes*, vindo a se constituir em categorias de análises à luz do referencial teórico abordado nos capítulos iniciais. As categorias identificadas foram: intensificação do trabalho, avaliação, resultados, responsabilização, autonomia, constrangimentos. Depois de organizado o banco de informações, procedemos à seleção de excertos que melhor subsidiassem e ilustrassem a interpretação dos dados.

A partir destes excertos, nos debruçamos sobre a percepção dos interlocutores diante das diferentes questões abordadas. Ressaltamos que, neste quesito, os depoimentos não são tomados como absolutos e representativos da realidade de fato. É sabido que dentro das limitações e possibilidades desta forma de coleta de dados, os depoimentos podem estar condicionados a diferentes circunstâncias: podem ser previamente elaborados e pensados para atender conveniências construídas socialmente, podem estar adequados a uma expectativa prévia, podem servir à manutenção de uma imagem, de um ideário; podem ser conformados e cerceados pelo receio às punições e sanções. Enfim, ressaltamos que as interpretações são também intermediadas e perpassadas pela subjetividade inerente ao pesquisador. Isto deixa em aberto a possibilidade de outras interpretações e leituras.

A relação de interlocutores e as siglas que identificarão suas falas se apresentam no quadro a seguir:

Quadro 4- Relação de Interlocutores

NATUREZA	LOCUS	SIGLA	CARGO	SIGLA
	Escola 1	E1	Diretor	D1
	Escola 2	E2	Diretor	D2
	Escola 3	E3	Diretor	D3
QUESTIONÁRIOS E ENTREVISTAS	Escola 4	E4	Diretor	D4
	Escola 5	E5	Diretor	D5
	Escola 6	E6	Diretor	D6
	Escola 7	E7	Diretor	D7
	Escola 8	E8	Diretor	D8
	Escola		Vice-Diretor E	VDE
	Escola		Vice-Diretor E	VDE
ENTREVISTAS	Escola		Vice-Diretor E	VDE
	Secretaria Estado Educação	SEE	Diretor Avaliação SEE	DASEE
	Metropolitana A	MA	Diretor Avaliação MA	DAMA
	Metropolitana B	MB	Diretor Avaliação MB	DAMB

4.3. Caracterização do lócus da pesquisa

A Rede Estadual de Educação de Minas Gerais se divide a partir de critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Educação em 46 localidades distintas denominadas de Superintendência Regional de Ensino. Cada Superintendência coordena a rede educacional de uma região delimitada. Belo Horizonte e a região metropolitana comportam três superintendências de ensino chamadas de Metropolitanas A, B e C. Por sua vez, cada uma se responsabiliza por determinado número de escolas. As escolas pesquisadas encontram-se distribuídas entre as Metropolitanas A e B. A seguir, faremos a descrição geral e individual das escolas.

Para garantir a preservação da identidade e anonimato das escolas selecionadas, a descrição das mesmas não será feita de maneira detalhada, restringindo-se a aspectos gerais. Concentraremos em aspectos que sejam relevantes para o propósito da investigação, mas que não comprometam o sigilo. Primeiramente apresentaremos alguns dados gerais sobre as oito escolas e em seguida nos deteremos em alguns aspectos particulares de cada uma.

4.3.1. Caracterização geral das escolas pesquisadas

A maioria das escolas pesquisadas funciona apenas nos turnos matutino e vespertino e somente duas delas, em três turnos. Em termos de quantidade de turmas, seis escolas possuem acima de vinte turmas e duas escolas entre onze e vinte turmas. Quanto à média de alunos por turma, seis escolas possuem, aproximadamente, de 30 a 35 alunos em sala; uma delas tem a média de 25 alunos e outra, acima de 35 alunos. A quantidade de alunos por turma pode ser um fator que prejudica o trabalho pedagógico, tanto para o professor que não tem condições de atender a todos os alunos e suas necessidades, como para os alunos que não encontram um espaço propício de aprendizagem. E ao se falar em projetos de intervenção pedagógica, a partir dos resultados das avaliações, há que se pensar nas condições reais destas escolas, no seu tempo e espaço escolar.

Em relação à infraestrutura das escolas, como equipamentos e materiais, a maioria dos diretores concorda que não atendem às necessidades das mesmas. Verificamos também similaridades em relação aos recursos humanos e financeiros. Sete diretores admitem não haver recursos humanos suficientes, tais como pessoal administrativo e pessoal de apoio pedagógico para a realização do trabalho (ver tabelas em anexo). Quanto aos recursos financeiros, seis diretores afirmaram ser necessário complementá-los, nestes casos, recorrendo à promoção de eventos e festas em parceria com a comunidade. Nos depoimentos dos diretores, alguns afirmaram terem tido a experiência desagradável de ser acusados de improbidade administrativa, de passar por processos administrativos ao tentar angariar fundos.

4.3.2. Caracterização individual das escolas pesquisadas

-Escola 1

Segundo o quadro 1, em relação às demais escolas da pesquisa, a E1 ocupa o primeiro lugar em nível socioeconômico e o segundo lugar em proficiência. Participa das avaliações “Provinha Brasil”, PROALFA e PROEB ensino fundamental. Está localizada em um bairro nobre nas proximidades do centro de Belo Horizonte. Atende do 1º ao 9º ano do ensino fundamental, distribuídos no turno matutino e vespertino. Possui acima de vinte turmas com uma média de trinta e cinco alunos por turma. O público atendido é oriundo de diferentes bairros de Belo Horizonte. Segundo a diretora, a comunidade vizinha à escola é pertencente a uma classe privilegiada que opta por matricular os filhos na rede privada de ensino. Grande

parte dos alunos da instituição pesquisada são filhos de funcionários que trabalham nas imediações da escola e são matriculados ali por questões de conveniência. Segundo levantamento da secretaria da escola, no ano de 2009 apenas 24 alunos eram residentes nas imediações da escola. Sendo assim, a presença dos pais nas atividades coletivas e em reuniões é praticamente inexistente. A diretora da escola possui graduação em Pedagogia e especialização em Supervisão e Orientação, com experiência de 39 anos na educação, sendo 33 anos nesta mesma escola.

-Escola 2

De acordo com o quadro 1, a E2 ocupa o 4º lugar em nível socioeconômico e o primeiro lugar em proficiência. Participa das avaliações “Provinha Brasil”, PROALFA e PROEB 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Também localizada em um bairro nobre nas proximidades do centro de Belo Horizonte, esta escola atende do 6º ao 9º ano do ensino fundamental, Ensino Médio, Ensino Médio noturno e Educação de Jovens e Adultos, abrangendo os três turnos: matutino, vespertino e noturno. Possui acima de vinte turmas, superando 35 alunos por turma. A participação dos pais na escola é considerada razoável pela direção. A diretora é graduada em Ciências Biológicas com especialização na área. É formada há vinte anos, trabalha há mais de dez anos nesta escola, atuou como vice-diretora e à época da entrevista, estava há dois anos como diretora.

- Escola3

A E3 ocupa o 2º lugar em nível socioeconômico e o 5º lugar em proficiência. Participa das avaliações “Provinha Brasil”, PROALFA e PROEB 5º ano do ensino fundamental. Também localizada em um bairro nobre nas proximidades do centro de Belo Horizonte e à semelhança da E1, o público atendido é oriundo de diferentes bairros de Belo Horizonte. Atende do 1º ao 5º ano do ensino fundamental nos turnos matutino e vespertino. Possui acima de vinte turmas, com média de 30 alunos por turma. A participação dos pais na escola é considerada alta pela direção da escola. A diretora é graduada em Letras com especialização em Psicopedagogia. É formada há seis anos, trabalha há menos de quatro anos nesta escola.

- Escola 4

De acordo com a tabela1, a E4 ocupa o 3º lugar em nível socioeconômico e o 6º lugar em proficiência. Participa das avaliações “Provinha Brasil”, PROALFA, PROEB 5º e 9º anos do ensino fundamental. Também se localiza em um bairro nobre, tradicional, nas proximidades

do centro de Belo Horizonte, atende do 1º ao 9º ano do ensino fundamental nos turnos matutino e vespertino. Possui acima de vinte turmas, especificamente trinta e duas, com a média de trinta e cinco alunos por turma. À semelhança de outras duas escolas, seu público também é oriundo de diferentes bairros. Segundo a diretora, há casos em que as famílias burlam documentos, forjam comprovantes de endereço para conseguirem matrícula nesta escola. A participação dos pais na escola é considerada razoável pela direção da escola. A diretora é graduada em Pedagogia, possui especialização em Supervisão, é formada há vinte e cinco anos, trabalha há menos de dois anos nesta escola. Na entrevista foi possível apreender que esta diretora ainda não havia completado um ano de gestão. Outro detalhe demonstrado na entrevista refere-se ao fato de que a diretora anterior foi afastada do cargo e estava em processo administrativo e então a D4 foi enviada pela Secretaria de Educação como “interventora”. A escola estava vivenciando um momento difícil de atritos entre os docentes que não apoiavam a nova direção.

- Escola 5

A escola E5 ocupa o 8º lugar em nível socioeconômico e o 7º lugar em proficiência. Atende do 1º ao 5º ano do ensino fundamental nos turnos matutino e vespertino. Possui acima de vinte turmas, com média de 30 alunos por turma. A participação dos pais na escola é considerada muito alta pela direção da escola. A diretora é graduada em Pedagogia com especialização em Psicopedagogia. É formada há quatorze anos, mas trabalha há vinte e dois anos nesta escola, sendo dez anos como diretora. A escola participa das avaliações “Provinha Brasil”, PROALFA e PROEB 5º ano do ensino fundamental. Está localizada em um bairro na periferia, próxima a uma das favelas mais perigosas de Belo Horizonte. O público atendido é oriundo do entorno da escola e o grande número de alunos é proveniente da favela. Durante a entrevista, a diretora mencionou os complexos problemas a que a escola está exposta em decorrência de estar localizada nesta região. Há uma rotatividade intensa de professores, inclusive motivada pelo medo de trabalhar em um local onde ocorrem ameaças, roubos frequentes e os professores são obrigados a conviver com a insegurança. A diretora faz uma declaração chocante sobre seus alunos. Ao mencionar a falta de concentração nas avaliações, ela atribui esta dificuldade em parte à realidade de vida destes alunos que convivem com o narcotráfico desde cedo, inclusive fazendo o papel de “Aviãozinho”.⁴⁴

⁴⁴ “Aviãozinho” é um nome popular para designar o menor infrator que trabalha para o narcotráfico. Os traficantes o utilizam para transportar a droga já que, por ser menor, não pode ser responsabilizado perante a lei.

- Escola 6

A E6 ocupa o 7º lugar em nível socioeconômico e o 8º lugar em proficiência. Atende do 1º ao 5º ano do ensino fundamental nos turnos matutino e vespertino. Possui entre onze e quinze turmas, com média de 25 alunos por turma. A participação dos pais na escola é considerada razoável pela direção da escola. A diretora é graduada em Pedagogia com especialização em Psicopedagogia. É formada há sete anos e trabalha há menos de cinco anos na escola. Por ocasião da entrevista, estava apenas há dois meses na direção. Segundo a diretora, a escola participa das avaliações do PROALFA e PROEB 5º ano do ensino fundamental. Ela não marcou a “provinha Brasil”, mas possivelmente a escola participe, já que essa avaliação é um exame nacional. Talvez por estar recente no cargo, ainda não se familiarizou com a dinâmica das avaliações. No bloco do questionário referente à “percepção do diretor” composto por onze questões foram colocadas por ela quatro observações “ainda não tenho como responder”. A escola se localiza em um bairro na periferia, extremamente distante, precária e pobre. O público atendido é oriundo do entorno da escola. Segundo relato da diretora, a escola está completamente sucateada em sua estrutura física e principalmente desprovida em termos de pessoal.

- Escola 7

A E7 ocupa o 5º lugar em nível socioeconômico e o 3º lugar em proficiência. Atende do 1º ao 9º ano do ensino fundamental e ensino médio, nos turnos matutino, vespertino e noturno. Possui acima de vinte turmas, com média de 35 alunos por turma. A participação dos pais na escola é considerada razoável pela direção da escola. A diretora é graduada em Letras, formada há trinta anos e trabalha há mais de dez anos nesta escola, sendo quase dez anos como diretora. A escola participa das avaliações “Provinha Brasil”, PROALFA e PROEB 5º, 6º e 9º ano do ensino fundamental. Está localizada em um bairro na periferia, próxima a uma favela. O público atendido é oriundo do entorno da escola. Pelo depoimento da diretora, a escola enfrenta diversos problemas de natureza também diversa, mas a despeito das dificuldades tem conseguido apresentar bons resultados.

- Escola 8

A E8 ocupa o 6º lugar em nível socioeconômico e o 4º lugar em proficiência. Atende do 6º ao 9º ano do ensino fundamental e o ensino médio nos turnos matutino e vespertino. Possui entre dezesseis e vinte turmas, com média de 30 alunos por turma. A participação dos pais na escola é considerada razoável pela direção da escola. A diretora é graduada em Geografia,

formada há vinte e três anos e trabalha há menos de cinco anos nesta escola. Por ocasião da entrevista, estava há quatro meses na direção. A escola participa das avaliações “Provinha Brasil” e PROEB 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Está localizada em um bairro próximo ao centro.

4.4. Caracterização dos diretores

Dos oito diretores que responderam ao questionário, todos são do sexo feminino, confirmando as pesquisas que indicam a presença quase majoritária do sexo feminino no campo da educação. Quanto à raça, seis diretores se consideram pertencentes à raça branca e dois se consideram pardos. Dos oito diretores, sete são casados e um marcou a opção ‘outros’. Pelo questionário não é possível identificar a que se refere esta opção, mas na entrevista detectou-se que uma das diretoras é viúva. Cabe ressaltar que o fato era relativamente recente à época da entrevista e a diretora demonstrou-se muito abalada ainda com a perda. Em relação a filhos, todos os diretores possuem filhos, sendo que 12,5% (um diretor) possui um filho; 50% (quatro diretores) possuem dois filhos e 37,5% (três diretores) possuem três filhos. Quanto à idade, percebemos que a faixa etária com maior incidência fica entre 40 e 49 anos, registrando 4 diretores, seguida da faixa de 55 anos ou mais com 3 diretores, e por último, entre 50 e 54 anos, um diretor.

Em relação ao curso de graduação realizado, a metade dos entrevistados tem Pedagogia. Dois são formados em letras, um em Ciências Biológicas e um em Geografia.

Ao compararmos os dados sobre idade com o ano de formação do diretor, verificamos que a maioria, seis diretores, se formaram há mais de 15 anos e os outros dois, a menos de dez anos. Em ordem decrescente, temos em quantidade de tempo de conclusão de curso os seguintes dados/anos: 39, 30, 20, 25, 23, 14,07, 06 anos, respectivamente. Dos oito diretores, sete possuem curso de pós-graduação em nível de especialização.

4.5. Divulgação dos resultados

Os resultados das avaliações do PROEB, após serem trabalhados pelo CAED e publicados em um boletim de resultados, são transmitidos à Secretaria de Estado de Educação que, por sua vez, encaminha-os às respectivas Superintendências Regionais de Ensino. No ano de 2009, o CAED lançou ainda o “Roteiro básico para discussão e apropriação dos resultados” como um suporte a mais para melhor compreensão dos dados das avaliações. Cada SRE

recebe os boletins com os resultados de todas as escolas de sua jurisdição, mas, antes, recebe com exclusividade um pré-boletim com informações sobre o índice de participação, bem como com os resultados de todas as escolas de sua circunscrição, o que permite comparações entre as Superintendências. Este boletim é repassado pela Secretaria de Educação em um encontro gerencial no qual participam os superintendentes de cada SRE e estes, por sua vez, repassam para as diretorias educacionais para que repassem às escolas. Na sequência, as escolas são convocadas para reuniões de divulgação e análise dos resultados, geralmente na pessoa do diretor escolar e do especialista (supervisor pedagógico), que então repassarão os resultados da avaliação aos professores de sua escola. Nas reuniões da Superintendência, no caso da nossa pesquisa, as Metropolitanas A e B, as escolas participantes têm acesso aos resultados das demais. O princípio da transparência é posto em prática e de formas diversas – nos boletins, nas reuniões e na internet. A afirmação da Metropolitana A indica bem esta tendência, que é confirmada pelas falas dos diretores:

As escolas ficam sabendo e os resultados são disponibilizados na internet para o pai, para a família, para outra escola. Hoje em dia, qual é a política da Secretaria? Que esses resultados baseados no princípio da transparência sejam públicos e então não há por que uma escola não saber o resultado da outra. (DAMA)

Chegam através do caderninho que vem com os resultados da escola e estes resultados são analisados pela escola e trabalhados. Chegam via superintendência, somos convocados, a gente pega os boletins, passa para a escola os resultados e trabalhamos em cima deles. (D1)

Este ano nós tivemos que ir na Metropolitana buscar. Nos anos anteriores, o de 2007 chegou um pouquinho atrasado, mas geralmente eles mandam um e-mail e nós vamos buscar. Este ano nós recebemos quadros para que possibilitasse mostrar aos professores trabalhar com estes gráficos, estes quadros aonde nossas metas seriam colocadas diretamente para o professor; para que o professor visualizasse como nos estávamos. Os gráficos já vêm com os indícios especificados. (D2)

A gente vai buscar [os boletins] no setor de avaliação. Na divulgação dos resultados, quando nos convocam. Eles passam resultado geral por Superintendência. A gente dialoga por escola. E ali a gente faz um comparativo com o nível de proficiência de cada escola. (D4)

Vem um caderno com a colocação da sua escola, da meta do Estado, da Superintendência, da sua escola e onde a escola se enquadra. Vem um caderno explicando e um cartaz para você divulgar na escola os resultados. (D8)

Diferente das demais, apenas uma escola relatou este procedimento de maneira diferente. Segundo a diretora, ela recebe os resultados na própria escola.

Eles vêm pessoalmente entregar a gente. Eles trazem e a gente faz a análise dos resultados com eles. (D6)

SOUSA e OLIVEIRA (2009) atestaram a pouca utilização dos resultados das avaliações e isto em decorrência principalmente, das dificuldades em relação aos problemas na sua divulgação.

4.6. Acessibilidade/compreensão dos dados

Conforme já discutimos, um dos possíveis impedimentos para uma apropriação mais efetiva da escola quanto às informações geradas pelas avaliações relaciona-se, a princípio, à complexidade técnica, à linguagem específica do âmbito estatístico, à utilização de gráficos etc. (VIANNA, 2003). No entanto, na visão dos diretores, estes materiais têm ficado mais claros e compreensíveis:

Este ano eles mudaram um pouco então facilitou, porque até o ano passado vinham uns gráficos bem complicadinhos. Este ano facilitou um pouco o trabalho, melhor compreensão, nós até questionamos ‘nossa ficou bem melhor’. Este ano eu achei que foi bem mais claro e preciso pra compreensão. (D1)

Eu não acho complicado não. Teve uma divulgação, mas quando você passa para os professores, sentimos que alguns não interpretam de uma maneira certa. Então precisa sentar, explicar, há necessidade de se colocar isto mais claramente porque nem todo mundo tem esta facilidade de envolvimento com gráfico. Facilitou. Está mais nítido. Nós ainda recebemos estas escalas coloridas. Vem os gráficos como complemento. (D2)

Houve muita dificuldade no início, quando soltou estas escalas, maior loucura para você avaliar. Não dá pra você avaliar. Nossa, não entendíamos, então nós tivemos que estudar muito e muito na Superintendência mesmo e trabalhar para explicar e entender aquela questão pra fazer o repasse direitinho. Eu acho que agora estão mais acessíveis. Tenho o DVD e no planejamento desse ano em janeiro eu usei todas as escalas de proficiência da escola para lembrá-los de que forma nós precisaríamos trabalhar. Foram mais explicativas. (D4)

É de difícil assimilação, difícil. A gente tem que analisar primeiro, eu e o orientador pra depois a gente passar para os professores de uma forma mais simples. Porque o manual que vem, pra você entender a explicação você tem que ter um preparo pra você ver. Houve uma alteração na forma de apresentação dos gráficos, era em barras, agora é linear, ficou até mais simples. Ficou mais simples porque você vê a curva, como que faz, se você manteve numa certa, numa mesma estabilidade ou se subiu. Agora até facilitou em parte. Eu acho muito técnico ainda. Muito técnico. (D8)

Conforme visto, as dificuldades e limitações para compreensão dos resultados ainda persistem. Certamente esforços têm sido empreendidos por parte das instâncias responsáveis pela elaboração dos materiais para que estes sejam cada vez mais transparentes e objetivos. O

próprio manual de “Avaliação Continuada: apropriação e utilização dos resultados”, é um exemplo. Ele detalha passo a passo como trabalhar os resultados, como preparar as oficinas de discussão etc. Entendemos que a prática pode trazer o amadurecimento e o aprendizado necessários para que os resultados não sejam meros números indecifráveis nos gráficos e tabelas.

4.7. Orientações da SEE e das SREs

No espaço de interlocução entre a SEE, a SRE e as escolas emergem estratégias, negociações e compromissos para enfrentamento dos baixos índices de proficiência detectados pelas avaliações do PROEB. A relação/negociação entre as diferentes instâncias locais, na qual se verifica um “processo de coordenação da ação dos atores”, se configura o que é chamado teoricamente de microrregulação local. (BARROSO, 2003, 2005). Muitas vezes, as medidas e ações engendradas pelos diferentes atores são provenientes de confrontos, injunções onde prevalecem diferentes lógicas bem como diferentes reações. A busca por melhores resultados de proficiência nas avaliações tem mobilizado os órgãos responsáveis pela educação, levando-os a traçar metas específicas para este fim.

Em virtude das questões abordadas no tópico anterior, a saber, a pouca utilização e apropriação dos resultados das avaliações, a Secretaria de Estado de Educação decidiu implementar ações que pudessem auxiliar as escolas neste sentido, conforme depoimento a seguir:

Vimos a necessidade de fazer um trabalho que realmente levasse as escolas a se apropriarem dos resultados para que elas pudessem fazer as intervenções pedagógicas necessárias para que o aluno realmente aprendesse aquilo que ele não aprendeu e que as avaliações mostravam que ele não aprendeu. Porque a gente está fazendo avaliações há mais de nem sei quantos anos, e a gente não via esta apropriação acontecer da forma que queríamos. Fizemos duas ações muito importantes para ajudar a escola a se apropriar dos resultados e a fazer as intervenções pedagógicas necessárias: aumentar o número de pessoas na equipe pedagógica da Superintendência geral de ensino, ampliou esta equipe e hoje a gente tem um número maior de pessoas da equipe pedagógica nas 46 regionais e temos também dentro da Secretaria uma equipe de 60 pessoas, 54 atuam efetivamente no campo, e 6 coordenadoras regionais na direção - 4 coordenadoras de polo, uma diretora de ensino fundamental e eu, como diretora. Nós buscamos resultados, a avaliação nos dá números e estes números são transformados em ações para melhorar estes resultados. Então, pra isso chegar na escola através da equipe regional e da equipe central, nós criamos o que nós chamamos de Programa de Intervenção Pedagógica.(DASEE)

Por sua vez, as Metropolitanas orientam os diretores a efetuarem o programa chamado ‘Dia D’ como um dia específico para discussão dos resultados das avaliações nas escolas para se traçarem metas e projetos de intervenção:

No ano passado nós tivemos o dia D que foi um encontro dos diretores e as Secretarias pra que eles nos ensinassem como faríamos estas avaliações pra gente poder passar pro grupo de professores. Foi só o ano passado. Nós tivemos um encontro da Metropolitana A. Neste encontro, o pessoal da Secretaria ano passado na época após os resultados divulgados nós fomos pra um local onde nos explicaram. Este ano não tivemos. Neste ano os especialistas e os professores de matemática e português, tiveram um encontro. Este ano a regional, diretoria da Metropolitana A convidou os professores de matemática, português do 9º e 3º anos mais a especialista pra mostrar claramente a importância da análise. Mas o que os professores falaram? Que isso deveria ser mais vezes, não só nesta época quando os meninos vão passar por esta avaliação. Então há necessidade de se fazer um trabalho melhor e mais sistemático. (D2)

Após estas iniciativas, certamente as expectativas sobre o diretor aumentam. Os órgãos superiores esperam, conforme foi dito, que os ‘números’ sejam transformados em ações efetivas para alteração dos resultados. Portanto, veremos mais diretamente o que se espera dos diretores.

4.8. Expectativas sobre o diretor

No boletim destinado à discussão dos resultados, é enfatizado o papel e importância do diretor no processo de apropriação e utilização dos resultados e elevação dos indicadores educacionais da escola. A participação do diretor, segundo o material, torna-se essencial no processo de conscientização da comunidade escolar sobre a importância e abrangência do processo avaliativo. Fala ao diretor, fazendo alusão direta à:

(...) importância de sua prática gestora como líder na organização interna da escola, na estruturação de suas metas e objetivos; na administração do currículo e na criação de condições adequadas ao trabalho docente. Infere-se, daí, que suas atitudes e tomadas de decisão interferem nos resultados da escola. (ROTEIRO BÁSICO PARA A DISCUSSÃO E APROPRIAÇÃO DOS RESULTADOS, 2008, p.09)

Quanto às expectativas em relação ao papel do diretor escolar no enfrentamento dos problemas evidenciados pelos resultados das avaliações, o enunciado abaixo destaca a

importância do diretor como líder maior da instituição e a ênfase no aspecto pedagógico. O pedagógico ganha força, já que, as diretrizes assumidas neste âmbito estão intimamente ligadas aos resultados e ao cumprimento das metas.

Nós esperamos e estamos esperando de nossos diretores que eles tenham esse alcance pedagógico, mas na prática a gente não percebe uma mudança significativa. Ela ainda não houve. Ela está acontecendo a passos lentos. Ainda não é uma mudança significativa. Mesmo com o IDEB, a prova Brasil, o PROEB, os resultados publicados na internet. Ainda assim a gente precisa melhorar esse alcance pedagógico do diretor. (DAMA)

O diretor que é um gestor líder, que se preocupa com o pedagógico, que se preocupa com sua equipe, com seu aluno, ele planeja, não é aquela figura figurativa “eu sou o diretor”, não. Ele entra de cabeça junto com todo mundo e faz uma diferença tremenda! E nossos maiores problemas são estes, é a falta de liderança do diretor. É a figura do diretor como gestor e líder que faz a diferença. (DAMB)

Há uma expectativa dos órgãos centrais sobre o diretor como líder maior da escola e como propulsor das mudanças esperadas. Este pensamento encontra respaldo na literatura e nos documentos veiculados pelas agências internacionais. Segundo Valerien (1993) “a grande quantidade de textos oficiais que dizem respeito à direção da escola- que se tornam cada vez mais exaustivos e complexos ano a ano- traduz bem a diversidade das competências atribuídas ao diretor escolar.” (1993: 67). Para o autor, a função do diretor ganha uma nova perspectiva no sentido de provocar o melhor funcionamento da escola, de encontrar soluções para os problemas que impedem a implementação de novas finalidades educacionais e a de introduzir a inovação para melhorar a qualidade e a eficácia do ensino (Valerian e Dias, 1994). Tamanha responsabilidade e extensas atribuições se conjugam em uma realidade muitas vezes difícil e desfavorável.

Premido pelos inúmeros e graves problemas originários das inadequadas condições em que o ensino escolar tem que se desenvolver e instado a prestar conta de tudo ao Estado, diante do qual acaba se colocando como culpado primeiro por qualquer irregularidade que aí se verifique, o diretor escolar desenvolve a tendência de concentrar em suas mãos todas as medidas e decisões, apresentando um comportamento autoritário que já vai se firmando no imaginário dos que convivem na escola como característica inerente ao cargo que exerce. (PARO, 2008, p.101)

Associada à expectativa anterior de liderança, vemos a menção explícita quanto ao cumprimento das metas estabelecidas e a referência clara por resultados. No excerto abaixo, os números são tidos como absolutos na apreensão do conhecimento que o aluno adquire.

Ainda que os resultados das avaliações traduzidos em números sejam importantes, por trazerem informações necessárias sobre a realidade do processo educativo, tal afirmação deve ser considerada com cautela:

Nós buscamos resultados; a avaliação nos dá números, estes números são transformados em ações para melhorar estes resultados. Por quê? Os números dizem o que a criança sabe, o que ela não sabe. (...) Então estabelecemos metas pras escolas cumprirem a partir dos resultados da avaliação. Cada escola, cada superintendente recebeu um caderno de metas e nele nós temos o período de 2008 a 2010, que estão as metas do ensino fundamental, tem também do ensino médio. Damos os resultados e as metas previstas. Fizemos um pra cada superintendência. (DASEE)

A afirmação “nós buscamos resultados” ilustra bem a lógica de “obrigação de resultados” analisada por Lessard (2008) discutida no capítulo primeiro. Podemos perceber os elementos abordados pelo autor, a saber, a “pressão por resultados”, “o estabelecimento de metas”, a “impaciência” para o alcance dos resultados e em sentido geral, a melhor “performance” e “responsabilização” exigidas dos estabelecimentos.

4.9. Injunções e Sanções

Dentro da lógica da obrigação de resultados, algumas estratégias são utilizadas com o objetivo de impulsionar os indivíduos a alcançarem as metas. Os constrangimentos, as injunções e mesmo, as sanções têm feito parte destes procedimentos. Os elementos para o exercício de tais procedimentos são fornecidos pela contínua vigilância sobre as ações, que geram por sua vez, diferentes julgamentos. Segundo Ball (2008), trata-se:

*(...) da incerteza e da instabilidade de ser julgado de diferentes maneiras, por diferentes meios, por meio de diferentes agentes, o “levar a termo” das performances – o fluxo de demandas, expectativas e indicadores em constante mudança que nos fazem continuamente responsáveis e constantemente registrados – “dando a posição de qualquer elemento dentro de um ambiente aberto a qualquer momento dado” (Deleuze, 1992, p.7). Esta é a base do princípio da incerteza e da inevitabilidade, é uma receita pra a insegurança ontológica, que coloca questões tais como *Estamos fazendo o suficiente?; Estamos fazendo a coisa certa?; Nosso desempenho será satisfatório?* (BALL, 2008, p.38)*

Ao serem interrogados sobre as demandas que lhe são solicitadas, os diretores denotaram a preocupação com as metas, com as datas pré-estabelecidas para prestação de contas e com a repercussão na avaliação de desempenho, além do constrangimento a que alguns são acometidos:

Pra você ter uma ideia é o seguinte: você tem que obedecer aos prazos rigorosamente senão você perde ponto na avaliação de desempenho. Direto, não querem nem saber. Se me entregar hoje, tenho que fazer pra amanhã. Acho que nem olham a qualidade do trabalho. (D1)

Não... Há a necessidade de entrega deste plano que foi traçado. Estabelecem prazos. Isso foi mais específico o ano passado. Este ano nós tivemos o pedido, a solicitação da Regional constantemente pra estar analisando nosso projeto pra escola. Mas não existe aquela cobrança: olha, se você não entregou vai acontecer isso. Não sei se isso aconteceu com outras escolas. (D2).

Nas reuniões, o superintendente fala 'o que vocês estão fazendo aqui na escola? Vocês não estão trabalhando não? Por quê o resultado dessa escola é este?' A gente é tratado assim. 'Vocês não tão fazendo nada, não?' A gente é desrespeitado. E mandam os técnicos para nos ajudar. Um mês vem um, fica combinado que ele virá toda semana ou então de 15 em 15 dias. Depois faltam dois meses, vem outro, quando você pensa que está trabalhando com aquele, já não é mais aquele. É uma total desorganização, no final das contas, ela vem e fala estas coisas. Eu fico tão revoltada! Você é ameaçado o tempo todo. Você vai ser exonerado. Você vai pagar. Você vai não sei o quê. É assim que somos tratados. É um total desrespeito, como se a gente fosse feito. (D7)

Percebemos que os diretores têm percepções diferentes. Alguns não consideram ou não percebem as cobranças como algo que incomoda. Têm consciência de que metas devem existir e devem ser cumpridas. Outros sentem a pressão por cumprir as exigências e determinações superiores e convivem com a possibilidade de sofrer sanções. Podemos, a partir desta premência por alcançar metas, visualizar a concretização de elementos presentes nos novos modos de regulação: a ênfase exacerbada em resultados, (Barroso, 2003, 2005); os constrangimentos e responsabilizações. Quanto aos dois últimos elementos, enquadram-se na descrição de Ball (2008) sobre as performances exigidas dos atores:

Performatividade é uma tecnologia; uma cultura e um modo de regulação, e mesmo, tal como define Lyotard, um sistema de "terror", sistema que implica julgamento, comparação e exposição; tomados respectivamente como formas de controle, de atrito e de mudança. Performances – de sujeitos individuais ou organizações – servem como medidas de produtividade ou resultados; como formas de apresentação da qualidade ou momentos de promoção ou inspeção. Elas significam, encapsulando ou representando um valor, a qualidade ou a valia de um indivíduo ou de uma organização dentro de um campo de julgamento. (BALL, 2008, p.38)

Desta forma, a *performance* dos sujeitos é tomada como parâmetro de produtividade, de resultados, de qualidade e ainda utilizada como estratégia de promoção. O julgamento sobre as ações exerce o papel de controle sobre o indivíduo pois este sabe que esta sendo avaliado. A comparação gera atrito entre os pares podendo extinguir o espírito de coletividade e

cooperação. E por fim, a exposição diante da comunidade escolar, dos pais e da mídia pretende o constrangimento que, segundo esta lógica, é indutor de mudanças. Ball (2008) reitera que neste sistema a “questão de quem controla o campo de julgamento é crucial. A prestação de contas e a competição são a língua franca deste novo “discurso de poder”. (2008:38).

Oliveira (2009) ao analisar os novos modelos de gestão das políticas educacionais, afirma que o diretor passa a ser o principal “representante” deste modelo de regulação localizado. Desta forma, ao mesmo tempo em que as ações de implementação são descentralizadas, são colocadas em prática “(...) novas formas e controle e vigilância, de autoverificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio de fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos.” (2009:202)

O problema não reside no estabelecimento de metas, no planejamento ou na busca pela melhoria da qualidade, mas na ênfase dada aos fins em detrimento dos processos e elementos deles constitutivos e na contínua pressão exercida sobre os diretores.

4.10. Apropriação dos resultados: ações e intervenções

A partir do questionário e dos depoimentos, buscamos verificar como os diretores têm se apropriado dos resultados das avaliações e se eles têm implementado ações para alteração da realidade escolar.

A gente recebe os resultados, primeiro a direção com a equipe pedagógica, e depois a gente leva pros professores. Costumamos tirar xerox, atualmente a gente está expondo na escola os resultados. Este ano está exposto os resultados, porque pediram que fossem divulgados os resultados na escola toda. Fora disso a gente costuma dar pra cada professor o resultado de cada série. (D1)

De acordo com as considerações anteriores sobre os resultados esperados e as metas a serem alcançadas, o Plano de Intervenção Pedagógica se constituiu em um instrumento estratégico da Secretaria de Educação. A Secretaria espera que o diretor escolar o coloque em prática.

Quanto às intervenções pedagógicas, vejamos o que nos dizem os diretores:

A gente tem que seguir o caderninho do PIP. Ai a gente traça um plano de intervenção, ai chega o pessoal aqui, não concorda; ai a gente vai discutir, mas quem manda são sempre eles. Diretor não tem autonomia nenhuma! (E5)

Pois é, o projeto de intervenção, ele é feito logo que vêm os resultados das provas dessas avaliações. Então a gente vê com os instrutores onde a gente precisa melhorar e a gente começa no nível recomendável a gente faz o Plano de Intervenção para trabalhar com os professores, matrizes para ter um bom resultado. Ele está em fase de elaboração, ele é elaborado todo ano. (D1)

Quando chegam os resultados, prega na sala dos professores. A gente assenta, analisa e faz o PIP- Projeto de Intervenção pedagógica. (D7)

Em relação ao PIP, o posicionamento do diretor D2 desvincula as ações de intervenção esperadas a partir deste instrumento especificamente. Segundo o D2 sua atuação independe do PIP:

Existe o PIP que são interventoras que vão à escola, aqui não. Nós analisamos a escala de proficiência e os professores elaboram sua intervenção pra atuar aonde não atingimos, pelo menos, o recomendado. O PIP, na verdade, o nosso é pra elaborar nossa intervenção. Eu acho interessante, mas eu acho não podemos observar isso só no dia D. Aqui traçamos porque temos um plano de ações, mas eu acredito que seja muito difícil pra outras escolas estarem traçando isso, mesmo porque existe uma aprendizagem pra você fazer um plano de ação. Este ano nós estamos com um projeto de leitura literária porque aqui nós vimos que o nosso maior problema é entendimento do texto. (D2)

Na fala do D3 percebemos a elaboração do plano de intervenção baseada nas orientações do PIP mas também a presença da autonomia para questionar as determinações e adaptá-las à realidade e às necessidades da escola:

O Projeto de Intervenção ele é montado dentro da escola em cima desses dados que eles mandam. A gente reúne os pais, colhe os dados junto aos pais, algumas idéias, algumas sugestões, reunimos com os professores e a equipe pedagógica e montamos o Plano de Intervenção de trabalho pra esse ano pra tentar atingir a meta e ainda questionamos a meta que eles passaram pra nós. Quer dizer a gente montou e *deu uma contra proposta na Intervenção no que a gente acha que é viável para a escola.* (D3)

No excerto acima, destacamos as tensões inerentes aos modos de regulação. Ao mesmo tempo em que prevalece uma determinação vinda das instâncias superiores, os atores reinventam e reajustam novas formas de atender a cobrança feita por essas instâncias, mas que estejam em consonância com seus interesses.

Os resultados das avaliações, por vezes, geram uma necessidade de adequação às exigências dos testes. Tal atitude, conforme já vimos anteriormente, não é incomum. Verificamos abaixo o poder das avaliações em conformar as práticas pedagógicas e se tornar mesmo um

instrumento de gestão a partir do momento que baliza as estratégias assumidas pelo diretor escolar:

Na verdade a gente não questiona os enunciados. O que a gente fez foi reformular o nosso trabalho interno pra permitir aos nossos alunos que eles estivessem essa familiarização já com esse tipo de enunciado. Tipo de questões que às vezes a gente fazia poucas, questões fechadas antes. Então foi bom pra gente reformular o trabalho, então a gente já tá pensando em fazer um simulado. Simulado que a gente nunca fez. Há uns cinco anos atrás, quando eu estava na sala de aula, a gente fez um simulado no fim de ano, já é uma proposta pra gente implementar. Já está votado pra gente conversar no próximo módulo II com os professores essa questão de estar fazendo um simulado bimestralmente para eles irem acostumando com essas provas com formatação nova. (E3)

Na discussão que vimos empreendendo ao longo deste trabalho, a qualidade da educação aparece vinculada à avaliação. E conforme vimos, esse é um debate polêmico e complexo. Portanto, ao indagarmos à Secretaria de Educação sobre qual é, objetivamente falando, a concepção da Secretaria quanto à “qualidade” buscada e almejada para as escolas, a resposta foi a seguinte:

A qualidade é *cumprir aquela meta* que foi estipulada pra escola. Porque a gente sabe que se cada escola cumprir a sua meta que é definida a partir do que a escola pode, porque se ela está muito embaixo, eu não vou exigir pra ela uma meta muito alta porque ela não dá conta. Foi analisado os resultados anteriores de 2006, 2007 pra estipular as metas de 2008, 2009 e 2010. Então a gente não fez metas absurdas pras escolas, aquela que é possível ela cumprir. Então aquela que consegue chegar lá, então a gente fala “*esta escola melhorou a qualidade*”. Se a gente conseguir chegar na meta que a gente propôs para o Estado, “melhorou a qualidade”. (DASEE)

4.11. Condições materiais

Este quesito se refere às condições propiciadas via secretaria de educação para o auxílio às escolas nas medidas e intervenções necessárias a partir das evidências das avaliações. Ao falarmos em condições materiais, estamos nos referindo à estrutura física da escola-bibliotecas, materiais didáticos, equipamentos, laboratórios, quadras, espaços para recreação. As condições dizem respeito ainda ao investimento financeiro destinado aos projetos específicos de intervenção pedagógica. Por vezes, a escola necessita de um quadro maior de professores, materiais específicos para os projetos, equipamentos audiovisuais e, até mesmo, no caso do projeto de tempo integral, de suprimento a mais de merenda escolar.

Para estes resultados? Este ano nós tivemos o Projeto Tempo Integral. Isso aí sim, nós temos aqui pra ajudar os alunos defasados. Aí precisa de um professor a mais, nós temos financiado pelo Estado. Foi um auxílio muito bom que veio numa hora muito boa. Nós pegamos uma turma de alunos que vem do aglomerado... e eles vêm com uma defasagem muito, mas muito grande em português, matemática...O tempo integral veio pra ajudar. Uma única turma. Dá pra gente pegar e trabalhar bem. Nós temos alunos do 6º e 7º ano, são os que realmente estão precisando mais. (D2)

Dinheiro, eles liberam quando eles querem. Eu tenho 200 alunos em tempo integral. Desde fevereiro eu não recebo um centavo pra esses meninos. Todos os dias de segunda à sexta, o dia inteirinho na escola. Chegam 07:00 e saem 17:30, aqui eles lancham, almoçam, gastam de tudo porque ficam o dia inteiro. Até hoje eu não recebi um centavo desses alunos. Se você telefona, dizem: 'não, não saiu. Não sei quando vai sair, pode ser que em julho, pode ser em agosto'. Não tem pra gente não. O dia que sair é isso mesmo. Agora se faltar merenda, se faltar qualquer coisa a cara que vai pra televisão é a do diretor, a dele (*SEE/SRE*) não aparece não. Vou deixar de servir merenda um dia aqui. A imprensa vem aqui, apesar de ser uma comunidade muito pobre, que precisa do alimento. Agora, a cara que vai sair na televisão vai ser a minha. Ninguém lá vai dar entrevista, ninguém quer aparecer. Eles dizem: 'nós mandamos o dinheiro sim. A Secretaria libera x de verba para as escolas.' Isso é quando querem, se querem, a quantidade que querem e R\$0,18 (dezoito centavos), R\$0,22 (vinte e dois centavos) por refeição. É muito abusado,entendeu? *Dar acesso a uma educação de qualidade é nossa obrigação.* Nós somos prestadores de serviço *mas a gente tem que ter condições pra oferecer.* Tem que nos dar condições pra isso. (D7)

Percebemos pelo primeiro relato que o projeto de tempo integral é uma das possibilidades e alternativas para auxiliar a escola frente às necessidades de intervenção. Este projeto contrapõe-se à rigidez do tempo escolar regular que não permite aos professores trabalhar as especificidades dos alunos no cotidiano. Contudo, conforme o segundo relato, tal empreendimento implica em adaptações e investimentos extras.

É notório que a SEEMG tem investido na infraestrutura das escolas, na formação continuada dos profissionais da educação, nos projetos de intervenção pedagógica etc. Contudo, as expectativas vão além destas intervenções. As condições da organização de trabalho dos docentes, sua jornada de trabalho, a organização do tempo escolar e a distribuição dos conteúdos curriculares não tem sofrido alteração. Certamente, para se absorver tamanhas mudanças ocasionadas e demandadas pelos resultados das avaliações, seria coerente que a escola e sua estrutura se transformassem concomitantemente às estas mudanças.

4.12. Percepções do diretor

Veremos, a seguir, como o diretor tem percebido sua prática no contexto das avaliações, o que ele diz sobre (i) as mudanças no trabalho geradas pelas novas demandas e o controle do seu trabalho, (ii) as avaliações propriamente ditas, (iii) as possibilidades de exercer a autonomia no contexto da gestão democrática e (iv) os incentivos que são conferidos no âmbito da produtividade.

4.12.1. Como o diretor percebe seu trabalho

Analisar a percepção que os diretores têm sobre seu trabalho, bem como as expectativas dos órgãos centrais em relação ao papel dos diretores, torna-se relevante para nossas análises no sentido de que as condições de trabalho têm relação estreita e direta com as avaliações. As prioridades que o diretor concede a determinadas atividades dentro da escola, ainda que ele seja induzido a fazê-lo, o tempo despendido a elas, o enfoque pedagógico dado nos projetos, nas intervenções realizadas, as reações frente a determinações centrais, tudo isso se constitui em espaços e movimentos dinâmicos nos quais os elementos da contrarregulação se manifestam por meio de protestos, adesões, consentimentos.

Em relação à natureza do seu trabalho, 50% dos diretores alegam que sua função é principalmente de natureza administrativa. Concentram a maior parte do tempo encaminhando as demandas administrativas, elaborando relatórios para a Superintendência, fazendo controle de frequência de funcionários. O aspecto pedagógico ocupa lugar secundário. Sabemos que mesmo que o diretor queira priorizar e dedicar maior tempo e atenção ao pedagógico, as inúmeras atividades burocráticas que ele desempenha solapam a maior parte do seu tempo e da sua energia. A própria superintendência reconhece o fato:

Eu acho que o diretor da escola estadual ainda se consome muito no burocrático e no administrativo, então esta questão pedagógica das escolas ainda está caminhando... Eu diria que da nossa circunscrição, nós temos 40% de diretores pedagógicos e 60% administrativos e financeiros. (DAMA)

Dos oito diretores, seis possuem apenas um cargo e os demais, dois cargos na rede estadual. O tempo de trabalho no cargo de direção é bastante variado. À época da pesquisa, alguns diretores haviam assumido a direção da escola há menos de dois anos. Dentre estes, por meio

das entrevistas, foi possível verificar que dois estão a menos de seis meses. Por ocasião da realização da pesquisa, o interlocutor D6 estava há dois meses apenas na direção e o diretor da escola D8 há quatro meses. Por outro lado, os interlocutores D5 e D7 têm um lastro maior na direção, dez anos. Dos oito diretores, dois apresentaram experiência de gestão em outra escola, a saber, D1 e D4. Em relação à capacitação para atuar como diretor, seis afirmaram haver recebido algum tipo de curso ou capacitação. À primeira vista, pensamos que os dois interlocutores que responderam negativamente a esta questão correspondiam ao D6 e ao D8, já que eram recentes na direção. Mas ao consultarmos o questionário, verificamos que o D8 estava realizando o curso oferecido pela Secretaria de Educação denominado PROGESTÃO e que realmente o D6 correspondia à suspeita levantada. A outra diretora que respondeu negativamente também à questão trata-se da D1. Cabe lembrar que o D6 atua na escola que apresenta dados desfavoráveis em relação a diversos aspectos, conforme mencionado na caracterização das escolas. Talvez pela necessidade urgente da escola, este diretor deveria estar participando de algum curso, recebendo algum tipo de assessoria. Seu depoimento indica as circunstâncias nas quais ela assumiu o cargo de diretora e expressa a angústia que experimentava diante de tantos problemas, da ausência de pessoal para auxiliá-la:

No ano de 2007 o Estado ofereceu uma prova para Gestores e quem quisesse podia fazer. Falaram que ia ter aumento de salário e todo mundo ficou interessado. Eu e todo mundo da escola em que eu trabalhava fizemos, mas só eu e uma supervisora da manhã passamos. Na hora de escolher quem ficaria no cargo ela não queria e então eu aceitei vir como vice. Mas nem tinha assumido como vice e a diretora sugeriu trocar comigo. Ela não poderia mais ser diretora e propôs ficar como vice e eu como diretora. Então ela foi trabalhar meio horário em Contagem e meio horário aqui. Assim que ela foi, fundiu uma turma e nós perdemos o direito de ter vice-diretora. Então eu fiquei sozinha e não tinha como voltar atrás. Aí perdemos turma, professora... fomos perdendo funcionários...(D6)

No quesito satisfação com as atividades que desempenha, independentemente dos desafios, dos problemas, das cobranças, a maioria dos diretores, 75% deles demonstram estar satisfeitos. Quanto à insatisfação com o controle exercido sobre seu trabalho, 37,5% alegam satisfação e 50% demonstram estar insatisfeitos. A maior insatisfação reside no quesito “salário”, cujo percentual atinge 87,5% de insatisfeitos.

Mas mesmo insatisfeitos com sua remuneração, a maioria dos diretores dedicam-se além da carga horária de trabalho para conseguirem cumprir todas as exigências de seu cargo. Todos os diretores responderam “não” à indagação se conseguiam realizar o trabalho dentro da

carga horária diária prevista. Um diretor afirmou conseguir realizar em dez horas e todos os outros afirmaram depender acima de dez horas diárias. Além disso, todos levam trabalho para casa, em maior ou menor frequência. Do total de diretores pesquisados, 50% levam frequentemente trabalho para casa; 25% deles levam sempre e 25%, raramente.

Foi interessante notar na pesquisa que, embora a maioria afirme trabalhar acima da carga horária formal, os diretores não consideram haver intensificação do trabalho em decorrência das avaliações. Na verdade esta constatação foi um fator surpresa e serviu à desconstrução de hipóteses elaboradas no decorrer da revisão teórica.

A respeito do tempo de trabalho despendido nas escolas, vejamos o que os diretores nos dizem:

A carga horária exigida são 08 horas, mas eu trabalho muito mais de 08h. Muito mais de 08. Eu chego às 06h30min e vou embora às 07 da noite todos os dias. Eu não fico preocupada com a hora de ir embora. Não tirei férias ainda. Não deu tempo e também porque tiro férias recessos, mas férias mesmo de ficar afastada da escola não. Que eu acho responsabilidade muito grande um diretor tirar férias. Na verdade é muito mais, acima de 10 horas. Você vive em escolas. (D1)

Eu devo ser incompetente porque não consigo trabalhar dentro das 8 horas. Mas dizem que quem não dá conta hoje... eu falei, estou saindo e olha, quem assumir não pode achar que vai trabalhar as 8 horas não, porque não consegue. Falta funcionário; um tanto de coisa que ele acaba abraçando tudo, então não tem como não. Eu fico acima de 10 horas. (D2)

O relato do D1 demonstra a naturalização ocorrida em relação à ampliação não remunerada da jornada de trabalho. Ele passa doze horas e trinta minutos dentro da escola sem se preocupar com o horário de ir embora e não concebe a idéia de um diretor escolar tirar férias regulares, contentando-se com os recessos. Esta postura do diretor pode ser compreendida à luz da análise de Thompson (1998) sobre a notação do tempo orientada pelas tarefas. Nesse sentido, a função do tempo é tida como um elemento de coordenação, integração e regulação da sociedade por meio do trabalho. O autor apresenta três questões elucidativas do ordenamento temporal por meio de tarefas na atualidade. A primeira delas refere-se ao fato de o tempo marcado pelas tarefas ser mais compreensível do que o tempo do relógio por apresentar um sentido de necessidade concreta que não é oferecida pelo relógio. A segunda questão relaciona-se à reduzida separação entre a vida e o trabalho e a preponderância deste último sobre as demais relações sociais. A terceira questão refere-se ao caráter de urgência que o trabalho continuamente assume, mesmo para aqueles habituados ao tempo marcado

pelo relógio. Neste caso, não se admite misturar vida e trabalho para que não se tenha desperdício.

Em relação à extensão da carga horária de trabalho vista anteriormente, vejamos algumas opiniões sobre o aumento da demanda de trabalho gerada pelas avaliações, mas também por outras atividades comuns ao cargo:

Altera sim, você tem que colocar isso no calendário; jogar no calendário porque não tem uma previsão antes, criar um espaço para que estas provas aconteçam. Envolve pessoal, treinamento, preocupação de saber se o seu pessoal está trabalhando dentro das Matrizes de referência, pra ver se está tudo ok. Envolve uma preocupação muito grande em cima da avaliação externa. (D1)

Infelizmente costumo levar trabalho pra casa. Mesmo que eu não leve, eles me procuram. Por exemplo, entra uma pessoa aqui na escola, o alarme liga, você tem que vir aqui no meio da noite. Então você está constantemente ligada. O trabalho já é intenso por natureza. (D2)

Eu acho que houve um aumento. Uma que você já é o aplicador, você é o responsável, coordenador do sistema. Fica tudo sobre sua responsabilidade. Outra que você tem que montar uma estratégia logicamente em cima dos seus resultados. Qual estratégia pedagógica que você vai montar em cima dos seus resultados para melhorar o seu resultado da escola? Você devia olhar e... dados... Então houve, você desloca para fazer um treinamento. Você repassa treinamento. Você tenta fazer com que a ficha do professor caia, que ele aceite essas mudanças pedagógicas. Aí vem o pessoal de fora, você tem que arranjar alguém para ir pra sala pra poder conversar, vem o Coordenador do PIP. (D4)

É uma cobrança de cima para baixo. Você tem que dar conta do financeiro, como se você fosse contador, você tem que dar conta de construção de obra, como se você fosse arquiteto ou engenheiro. As prestações de conta mais absurdas como se nós fôssemos fiscais de ter que olhar documentações, saber de tudo. A sobrecarga de trabalho está muito grande pro diretor, um salário de miséria. A gente trabalha porque gosta, porque tem um ideal, mas a gente também quer ter um trabalho valorizado, reconhecido, porque ele é muito, muito penoso, sabe. (D7)

4.12.2. Como o diretor percebe a avaliação

Quanto às avaliações externas, sete dos oitos diretores consideram serem necessárias. Um fator que chama atenção nos dados recolhidos é a ênfase dada aos resultados do PROALFA⁴⁵.

⁴⁵ Segundo dados divulgados pela Secretaria de Estado da Educação, tem havido um crescimento progressivo e considerável no índice de proficiência dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, avaliados pelo

Este instrumento destina-se a avaliar e acompanhar o desenvolvimento dos alunos no que se refere à alfabetização, leitura e escrita. Nas escolas que oferecem esta etapa, ainda que participem também do PROEB, os esforços, os projetos e intervenções priorizam esta etapa, deixando muitas vezes em segundo plano as avaliações das etapas posteriores. Esta ênfase é sinalizada com veemência pela Secretaria de Estado de Educação. Ao se referir ao projeto de intervenção a partir dos resultados, a diretora de avaliação da SEE destaca a ênfase na alfabetização:

O foco e a prioridade do Plano de Intervenção Pedagógica é a alfabetização no tempo certo. Tem também o “implementando os CBC” (Conteúdos Básicos Comuns), tanto do ensino fundamental anos finais, quanto do ensino médio e também dos anos do ciclo complementar, que são o 4º e 5º anos do ensino fundamental. Então, a gente trabalha nestas duas frentes, mas com o foco, a prioridade, na alfabetização. (DASEE)

Certamente estas medidas são importantes por virem ao encontro da real necessidade da educação. Por anos tivemos o inchaço nas séries iniciais, principalmente na antiga primeira série do ensino fundamental. Os mecanismos de avaliação tradicionais, as reprovações e a própria estrutura em relação a tempos e espaços escolares provocavam a retenção de grande porcentagem de alunos. Muitos repetiam a mesma série por anos consecutivos ou evadiam-se. Outro aspecto que chama a atenção para a realidade das escolas também se refere às promoções automáticas que conduziam e transferiam o aluno com suas deficiências para as séries posteriores sem dominar o mínimo exigido em termos de leitura e escrita. Contudo, todas as avaliações efetivadas devem receber prioridade no tratamento de seus resultados, nas intervenções a serem realizadas, nos projetos e investimentos a serem feitos, do contrário, não faz sentido avaliar.

São múltiplas as percepções dos diretores sobre as avaliações. Para alguns diretores elas são indiferentes no sentido de gerar alteração na sua práxis; para outros as avaliações servem como incentivo; para outros, ainda, como instrumento de punição.

Eu acho as avaliações necessárias. Acho que não precisaria ter esta divulgação, acho que gasta muito dinheiro para divulgar. Poderia ser uma coisa mais simples sem esta badalação. As avaliações externas são satisfatórias por darem um parâmetro pra nós, mas eu acho fraca pra nossa escola. É uma prova mediana, a gente trabalha muito mais do que o que se pede na prova. (D1)

PROALFA. Ao compararmos com os dados do 5º e 9º anos e 3º ano do Ensino Médio, verificamos um crescimento quase imperceptível. Ver tabela 49 em anexo.

No caso da D1, percebemos a crítica quanto aos gastos despendidos nos procedimentos das avaliações externas, já criticados na literatura da área. No entanto, a referida diretora destaca a importância das avaliações no sentido de serem referenciais, mas julga os testes aquém do potencial de sua escola.

Olha, na escola, isso foi muito bom porque ele vem nos mostrando uma análise mais profunda dos conteúdos, das habilidades, do objetivo. Mas nós já trabalhávamos com metas, com plano de ação, então isso veio reforçar. Não mudou muito não, porque nós já trabalhávamos com isso através dos nossos resultados internos. Então isso ajudou mas, vamos dizer, reforçou o nosso trabalho aqui. Eu acho que elas estão no caminho certo, mas ainda falta muita coisa pra estruturar (D2).

No relato da diretora D5, apresentado a seguir, a avaliação deixa de incentivar e orientar a prática e passa a exercer o papel de alçó ao pressionar os trabalhadores docentes a produzirem resultados. Além disso, o medo de não alcançar as metas esperadas tem conduzido os professores a rejeitarem a regência nas classes contempladas nas avaliações. Conforme discute Sousa e Oliveira (2003), as medidas de avaliação têm sido percebidas como instrumentos de gestão:

Infelizmente ela deveria ser pra incentivar o trabalho, pra gente poder ter noção onde intervir; só que não, ela é utilizada pra pressionar! Os professores daqui da escola estão se sentindo tão pressionados com esta última avaliação, que *eles estão com medo de pegar o 3º e o 5º ano, que são os anos de retenção e nos quais tem essas avaliações*, porque é uma pressão psicológica tão grande... Eles vêm aqui, é um massacre!(D5)

Há uma legitimação sobre a incidência de avaliação. A discussão sobre a necessidade da criação de uma cultura de avaliação, de certa forma, torna-se retórica, pois ela já está introjetada. Vemos unanimidade em relação à concordância sobre a quantidade e frequência das avaliações externas. No excerto anterior a interlocutora percebe a existência de uma certa pressão e cobrança para os resultados. O diretor está se vendo obrigado a voltar-se para o pedagógico e acompanhar de perto as ações em prol de obtenção de melhores resultados. Já na opinião da D4, as avaliações são temporárias, ou seja, tem a época certa de acontecer, portanto, são naturais, já fazem parte da realidade da escola.

Eu não enxergo muito essa questão de controle por trabalho. Mas que a gente está trabalhando sob pressão, tá. Tá todo mundo 'vão gente, muda isso aí, gente'. Na verdade eu acho que, de certa forma, foi uma estratégia que balançou um monte de diretor pra acordar para alguma coisa que às vezes tinha ficado passado despercebido. Mas eu acho que as provas, de uma certa forma, elas estão fazendo a gente trabalhar com pressão. Mas foi uma alternativa bacana pra fazer todo mundo voltar pro pedagógico porque a

tendência natural é o burocrático. Então há essa questão desse acordo de certa forma fez a direção das escolas, de um modo geral, parar pra ter um olhar específico pro pedagógico. E é o foco da educação hoje. É o que a Secretaria quer e espera do seu diretor. Esse encontro maior com o pedagógico, sem querer, você vai ter que parar e olhar para o pedagógico porque o resultado dele vai ficar muito claro no resultado da prova externa. Então não adianta ficar a maior parte dos diretores, a gente vindo aqui na escola, eu falo muito com Helena, ela é a vice-diretora, e ela trabalha muito em cima do pedagógico. (D3)

As avaliações do SIMAVE são temporárias, então não absorve tanto. É uma coisa que você tem até vontade de fazer. São naturais. (D4)

Os dados evidenciam que, de uma maneira geral, os diretores não percebem as avaliações como algo externo à escola, ou que cause transtorno e incômodos. Talvez esta percepção seja explicada pelo fato de 62,5% deles considerarem a avaliação como um importante diagnóstico para auxiliar a escola. Mas não estão alheios a outras intencionalidades e potencialidades da avaliação, pois 50% dos diretores acreditam que a avaliação é um instrumento que agrega em si outras intencionalidades veladas, não se resumem a avaliar o aluno. Isto demonstra a percepção dos diretores quanto à ausência de neutralidade da avaliação.

4.12.3. Como o diretor percebe a autonomia

O exercício da autonomia se respalda na lógica da gestão democrática. A partir do movimento de abertura da escola como núcleo do planejamento e da gestão (OLIVEIRA, 2007) subentende-se maior autonomia dos diretores nas decisões e ações em prol da escola. No entanto, ao mesmo tempo em que a escola tem a prerrogativa da liberdade de gestão e da autonomia nas decisões, esse exercício gera maior responsabilidade. São elementos que parecem contraditórios, mas que acabam por possibilitar espaços de exercício desta autonomia, ainda que cerceada e delimitada. Procuramos apreender a concepção e a percepção dos interlocutores sobre estes movimentos.

Não temos autonomia para aplicar recursos financeiros, já vem definido. Só se pedir para mudar, mas é uma complicação tão grande que não vale a pena. O calendário depende, algumas coisas a gente define, mas dentro dos parâmetros da Secretaria. A gente elabora, mas baseado na resolução, então a gente não tem tanta autonomia. Eles mandam discutir com o colegiado, mas se você sair fora do previsto, eles barram e não aprovam seu calendário. Este ano o calendário voltou, porque em reuniões de conselho, não pode. Fui obrigada a tirar, *mas nós continuamos fazendo nosso conselho!* Estava previsto no calendário velho, mas a inspetora chegou aqui ‘ não, você não

pode colocar!’ Aí ela fez eu fazer o calendário tudo de novo, falou que eu tinha que arrumar um horário independente para fazer o conselho de classe, não poderia estar definido, talvez no módulo 2, mas o módulo 2 é para o professor estudar, né? *Mas nós continuamos fazendo e vamos continuar fazendo mesmo que não previsto!*(D1)

A diretora acima demonstra a partir de seu relato a concepção de uma autonomia controlada e dirigida. Em alguns casos a escola parece ter autonomia para tomar algumas decisões. Em outros parece que a escola é induzida a pensar que tem esta autonomia, mas ao fim percebe que não pode exercê-la em função dos empecilhos que acabam por negar tal autonomia, como foi o caso do orçamento citado. Outro exemplo de autonomia controlada refere-se à elaboração do calendário escolar. Mas é interessante notar que a D1 consegue driblar algumas regras e determinações e fazer cumprir suas decisões, como no caso da realização das reuniões do conselho.

Outros relatos evidenciam o caráter da autonomia concedida às escolas:

Eu penso que a escola tem que ter autonomia para fazer seu projeto pedagógico; seu regimento escolar, seu calendário. Ele tem que ser respeitado, aprovado e seguido à risca. Então depois que você elaborou tudo isso, ela tem que ter condições de desempenhar o seu papel. (D1)

Definir o calendário escolar? Não, porque tem que ser aprovado por eles (SEE) também. Definir a proposta pedagógica da escola? Sim. Definir sobre o processo de avaliação dos alunos? Não, vem gente de lá e muda tudo o que a gente faz. Até professora eles querem mudar de sala. Definir as estratégias de intervenção após os resultados das avaliações? Também não, porque eles vêm e querem mandar mais do que a gente. A gente não tem autonomia nenhuma. Esta autonomia é entre aspas. (D5)

Desde que você siga as regras, a gente tem autonomia. Eu vou falar que sim, porque tem algumas coisas que a gente define internamente, mas ao mesmo tempo não, porque eu sei que o Estado tem as suas intenções, mas quanto mais você dá oportunidade pra estes meninos em defasagem, menos eles vão ter a responsabilidade de aprender. (D2)

A partir do relato D2, verificamos a perspicácia da diretora ao saber exatamente até onde vai sua autonomia, a saber, nos limites das regras estabelecidas. Percebemos os dilemas dos interlocutores ao refletirem sobre sua autonomia, transitando entre seus limites e possibilidades. Ao mesmo tempo em que encontram brechas nas quais podem atuar mais livremente, esbarram-se também nos marcos que cerceiam suas ações. Vemos postas em prática as “regras do jogo” (Maroy e Dupriez, 2000) nos quais os atores vão se posicionando, reajustando-se na diversidade das ações, reações e possibilidades

A gente aplica os recursos financeiros de acordo com a necessidade dentro do que a Secretaria determina. Agora mesmo eu estava olhando o que pode ser

usado com essa verba X. Ela já vem pré-estabelecida. Definir quadro de funcionário, quem sou eu pra ter autonomia pra isso. O calendário escolar, hoje, já soltam legislação no final do ano. Você pode até mudar algumas coisas, mas nada que ultrapasse. Você tem autonomia pra gerenciar, mas já tem uma meta pré-estabelecida. E você vai montar um Plano de Intervenção, você tem uma autonomia pra gerenciar o que fazer. Lógico que é uma autonomia que tem que ser respaldada. Comunicamos à Superintendência, comunicamos à professora, suspendemos a aula de Biblioteca pra poder fazer a Intervenção Pedagógica. Apesar de que a meta já vem pré-estabelecida, a escola tem que se organizar pra trabalhar em cima do boletim que eles mandam. *Eu entendi que autonomia é a escola gerenciar da melhor forma pra organizar isso.* (D3)

Os dados da pesquisa confirmam que no quesito autonomia financeira torna-se mais difícil obter um espaço de negociações. Dentre os oito interlocutores, sete afirmaram não possuírem autonomia financeira nem autonomia para definição do quadro de funcionários. Os excertos abaixo reforçam esta noção de autonomia limitada:

Só recursos internos que eu tenho autonomia. Eles mandam recursos, mas já tem uma orientação em que se pode aplicar, já vem, mas você pode trabalhar em cima dele. Mas vem a proposta: sim e não. Vem a proposta, pode transitar, mas é fechado.(D4)

Uma expressão marcante do cerceamento da autonomia dos diretores pode ser demonstrada no excerto abaixo, quando a interlocutora utiliza a expressão ‘engessamento’ para denotar a autonomia que a escola possui. Refere-se às imposições de metas feitas às escolas sem considerar a realidade. Segundo o relato, o plano de metas do diretor que anteriormente era elaborado por ele, a partir do ano de 2009 passou a ser elaborado pela Superintendência. O plano que era ‘da diretora, enquanto gestora pra sua escola’ passa a ser um plano vindo do alto, descontextualizado, baseado nas metas que a Superintendência tem que alcançar. E é um plano único destinado a todas as escolas, que desconsidera as especificidades de cada instituição, tais como nível socioeconômico, cultural e faixa etária da clientela, entre outras necessidades da comunidade.

As metas, quando vêm, já vêm prontas também. Eu estou falando do engessamento que começa da padronização. Quando os resultados não são bons pra Secretaria, pra Superintendência, então a própria Superintendência já estabelece o acordo de metas dela e passa: ‘nós temos que trabalhar isto aqui, então sua escola tem que fazer em cima disso.’ Igual esta avaliação de resultados PGDI. O PGDI do diretor tem que ser dentro das metas da superintendência. Ele seria da diretora, enquanto gestora pra sua escola. *Só que, a partir deste ano, este plano de metas, o diretor não elabora mais; é a Superintendência que elabora dentro do acordo de metas, do plano de metas da Superintendência, do que ela tem que alcançar, então ela elabora pra todas as escolas.* Todos os gestores têm que trabalhar em cima destes planos que ela própria estabeleceu, sem conhecer a realidade. Não interessa. Do meu núcleo tem escolas com realidades completamente diferentes. Elas têm que *adaptar dentro disso aqui que já*

foi estabelecido para a realidade dela; já está pronto. Tem que alcançar isso aqui; tem que melhorar os resultados pras provas, o nível de proficiência e em cima disso trabalham. (D8)

4.12.4. Como o diretor percebe os incentivos e o prêmio por produtividade

A responsabilização pelos resultados se constitui em uma estratégia utilizada pela SEEMG para induzir os docentes a se mobilizarem em prol de melhores resultados, uma vez que a avaliação de desempenho do servidor esta vinculada aos resultados do PROEB. A SEE vincula os reajustes salariais, as progressões e promoções na carreira e os prêmios ou abonos especiais ao alcance das metas estipuladas. Logo, os docentes se vêem envolvidos nesta lógica e não tem alternativa a não ser se adequar ao sistema. A busca por resultados, pela eficiência e melhoria da qualidade é algo legítimo, porém a motivação que está induzindo tais ações são questionáveis e exigem maiores reflexões. A idéia de “obrigação de resultados” (DEMAILLY, 2001) não deveria empobrecer o debate em relação aos fins e aos valores da ação educativa.

As opiniões e percepções sobre a política de incentivos por parte dos diretores são diversificadas. Por ser uma política recente, ainda há uma incompreensão por parte de alguns. Os dados demonstram que 37,5 % dos diretores (três diretores) entendem o prêmio por produtividade como uma estratégia para incentivar o seu trabalho. Em contrapartida, 25% (dois diretores) enxergam-no como uma estratégia que induz ao trabalho por pressão. Dos demais diretores, 12,5% (um diretor) consideram-no como estratégia que pode gerar pré-indisposição no diretor e 12,5% (um diretor) alegam que a premiação por produtividade é considerada como estratégia de controle sobre o seu trabalho. Os demais 12,5% (um diretor) assinalaram outros.

Os excertos abaixo ilustram ainda a percepção dos diretores sobre o prêmio por produtividade. Pelo relato do diretor D1, o prêmio por produtividade pode trazer em si um aspecto de injustiça por levar em consideração apenas os resultados dos testes. Segundo a diretora, dever-se-ia considerar outros aspectos além da avaliação de desempenho, tais como: compromisso, dedicação, a preocupação com a cidadania, com o desenvolvimento de valores, com a ética, etc, e não simplesmente penalizar a escola, se ela não alcança determinadas metas.

Falaram que este ano a provinha do PROALFA estava muito difícil, falaram até que foi para não pagar 'produtividade' Que o governador fez uma prova difícil para que as escolas não consigam atingir as metas pra não ter que pagar. Ano passado todo mundo recebeu, este ano eu não sei se vai ficar no boato. Eu acredito que não pode ser isso não. Eu acho que a escola tem um pessoal que trabalha, que gosta, que está satisfeito; a escola tem um monte de elogios. Eu acredito que isso tem que ser levado em consideração. Uma escola que está indo bem, não é só pela avaliação de desempenho, pela meta que não foi atingida que vai ser penalizada. (D1)

Outro aspecto considerado pela diretora D1, que pode ser verificado pelo excerto abaixo, refere-se à realidade das escolas. As metas são definidas por Superintendência que, por sua vez, define as metas das escolas. Incorre-se na possibilidade de algumas escolas não possuírem condições para o alcance de determinadas metas. Há que se considerar ainda o 'momento' pelo qual a escola atravessa, na medida em que ela pode estar passando por problemas administrativos internos ou por problemas com a comunidade escolar. A própria região onde a escola está localizada, como nos casos das escolas próximas às favelas, demandam um olhar diferenciado e específico e, conseqüentemente, as metas designadas para essas escolas precisam levar em consideração o contexto em que estão inseridas.

Cada escola deve ser vista de acordo com sua realidade, sua clientela, seu momento; sua inserção na comunidade. Tudo isso tem que ser respeitado e não querer padronizar uma rede inteira com resultados, prazos e metas, tudo isto está muito claro. Se a gente não atinge [a meta], a gente não ganha. Uma prova não pode medir totalmente o conhecimento, o nível de desempenho de uma escola. Não se pode ficar preso só a isso, há esta pressão por resultados. Tem que olhar outras características como a cidadania, a solidariedade, se está tendo isso, quais projetos estão sendo desenvolvidos na escola etc.(D1)

Na percepção da diretora D2, como se pode depreender do excerto a seguir, o prêmio por produtividade é um incentivo para os diretores e trabalhadores que alcançam as metas e os resultados propostos. Para ela, este prêmio não interfere na sua postura diante do trabalho a desempenhar. Ela afirma que trabalha independentemente de ser premiada ou não.

Eu acho que esta política ainda não está clara. Na minha opinião, o trabalhador não sabe como ele realmente está sendo avaliado. Agora saiu um roteirinho pela secretaria de como vai ser, mas ele não sabe. Por exemplo, existe a meta da metropolitana, da escola, isto tudo parece contar pra produtividade, mas o trabalhador não está sabendo disso. Eu acho que ainda está muito deficiente esta questão de produtividade. Pensando em mim como diretora, então *eu acho que é um incentivo*. Eu acho assim; *eu trabalho independente do prêmio por produtividade. É um incentivo, é uma faca de dois gumes*, porque os professores ficam indignados. (D2)

Para a interlocutora D6, os critérios de julgamento para ofertar ou não o prêmio por produtividade passam por outros caminhos, diferentes do alcance de metas. O fato de os diretores afirmarem não compreender do que se trata a política de premiação pode refletir realmente o desconhecimento dessa política ou pode ser uma forma de eles introduzirem sua crítica, conforme podemos perceber no excerto abaixo:

Até hoje eu não entendi o que é isso, sabe por quê?As professoras que trabalham com esses meninos difíceis deveriam ganhar muito mais, porque você acha que são indisciplinados, mas não o são. Eu estou trabalhando com laudos médicos, pedindo as mães para me encaminhar, para eu mostrar que não é indisciplinada, são problemas de doença. (D6)

Após apresentarmos as percepções dos diretores sobre as políticas de incentivo, falaremos um pouco sobre os constrangimentos que os resultados das avaliações podem gerar. Os próprios mecanismos de incentivos podem mostrar o outro lado da moeda, ou seja, ao mesmo tempo em que podem estimular o diretor e a comunidade escolar a cumprirem as metas propostas pela Superintendência, podem gerar constrangimentos quando as metas acordadas para a obtenção do prêmio não são alcançadas.

4.12.5. Como os diretores percebem os constrangimentos

Conforme vimos na literatura, muitas vezes os resultados das avaliações de proficiência servem para constranger e incomodar os envolvidos. Os novos modos de regulação podem se valer deste mecanismo como estratégia de indução a mudanças. Neste ‘jogo’ lança-se mão de diversos artifícios para se alcançar o alvo.

No depoimento abaixo vemos a estratégia da Secretaria de Educação em garantir o alcance de suas metas independentemente dos resultados das escolas que não têm perspectivas de alcançá-las. Segundo o relato, a Secretaria queria que as melhores escolas garantissem as metas daquelas que têm dificuldades em atingi-las. É interessante notar que os constrangimentos não são restritos apenas às escolas que não cumprem as metas. Há diferentes motivações para promover tais injunções. No caso abaixo, o diretor de uma das escolas com um dos maiores índices de proficiência se viu constrangido pelos órgãos superiores. Neste excerto ainda vemos o cerceamento e a negação da autonomia pedagógica da diretora que ao elaborar e executar seus projetos próprios não teve o apoio da Secretaria:

O papel da secretaria é cobrar! Este ano eu achei até muito desagradável. Como a secretaria estava preocupada com a escola, pois *querem que as escolas melhores garantam a meta das que não conseguem*, a DASEE veio na escola uma vez e criou seu preconceito ‘ a escola não está bem’! Eu fui chamada na Superintendência e me disseram que estavam preocupados com minha escola, porque tudo que mostravam para a escola eu não estava interessada em fazer. Eu achei muito ruim, questionei muito e falei que não concordava. Falei que eu tinha uma proposta de trabalho que estava sendo feita, minha turma é muito boa e que estávamos dentro de um projeto visando o PROALFA (e parece que visam só o PROALFA, mais nada!). A gente visa além do PROALFA, não só ele, é além! Eu sei que no final das contas tem que atingir as metas. (...) Eu chamei esta pessoa e falei com ela que ela fez uma coisa muito errada, que deveria ter chamado a ‘direção’ da escola, ter conversado: ‘olha, eu estou percebendo que não está havendo muito interesse etc.’ mas não deveria ser levado para a Secretaria. Ela me pediu desculpas etc. A pressão que nos fizeram, senti que não era necessária. A E1 sempre está acima do nível nacional; estadual e de Belo Horizonte. (D1)

No caso abaixo, além do diretor sofrer os constrangimentos via publicação e divulgação dos resultados de sua escola e punições ao não receber o prêmio por produtividade, ainda se sente desrespeitado durante as reuniões sem direito a voz. A diretora ainda menciona as outras sanções advindas de outros tipos de avaliação:

Você não tem direito de falar. Você começa a falar, te cortam na hora e passam adiante. E isso na frente de todo mundo. No caso das metas pedagógicas, a gente não recebe o abono por produtividade. Se você atrasa a prestação de contas, sua caixa escolar é bloqueada, você não recebe mais recursos. No caso de denúncia, você é afastado temporariamente do cargo. No caso de comprovado você é exonerado do cargo de diretor, mas você continua no cargo efetivo de professor. Então pra cada exigência tem uma penalidade. (D5)

Por outro lado, há também outros diretores que têm uma impressão e visão diferentes sobre a maneira como a Secretaria trata coletivamente os resultados das diferentes escolas:

É um diálogo interessante, eu não entendo que aquilo seja constrangimento. É até bom porque você vê a realidade de todo mundo. Às vezes você fica achando que o resultado de uma escola por ser a,b ou c não é tão bom quanto você imaginava. E o seu não é tão ruim quanto você imaginava. Então ali, quando eu vi logo que eu entrei, achei que em princípio podia até constranger, mas não. Logo discutimos, o diretor hoje é cooperativista. (D4)

As assimilações, rejeições, acomodações, resistências e adaptações que vão se constituindo durante a práxis pedagógica refletem a capacidade dos diretores de reinventarem esta práxis. Em um espaço de múltiplas regulações há também múltiplos sujeitos com suas múltiplas formas de ações e reações. Isto é o que chamamos de contrarregulação e é o que possibilita a continuidade dialética e contraditória dos saberes e das práticas. É exatamente em um contexto no qual o sujeito se encontra vulnerável e exposto aos rigores avaliativos que ele

pode refletir e “avaliar” a situação e optar pelos melhores mecanismos e alternativas para sua superação. O conceito de regulação descarta os determinismos e as imposições, dando lugar a espaços e margens de autonomia para os atores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para apreendermos a avaliação em suas complexas e múltiplas implicações, buscamos compreender as transformações ocorridas nos procedimentos de avaliação e a sua evolução no contexto dos novos modos de regulação das políticas públicas. Percebemos que a avaliação foi se constituindo em um eixo central das reformas que incidiram sobre os diferentes âmbitos do aparelho do Estado, principalmente a partir da década de 1990 e continua a se consolidar ainda mais no bojo das políticas atuais.

Como em um processo de retroalimentação, ao mesmo tempo em que servia à consecução das reformas – pois estas não prescindiam de um retrato da situação que diagnosticasse os aspectos a serem alterados, conservados ou mantidos – servia também ao seu próprio fortalecimento e amadurecimento. Neste processo, paulatinamente, a questão da avaliação do desempenho de alunos e da escola foi adquirindo novas prerrogativas e assumindo múltiplas funções.

Na educação a avaliação vem amparada na justificativa de ser um instrumento indutor da promoção da equidade e da melhoria da qualidade da educação por seu caráter diagnóstico e prescritivo da realidade. Ao mesmo tempo em que confere um retrato da situação a partir dos resultados, identifica os mecanismos que concorrem para a obtenção destes resultados e indica as intervenções necessárias.

O processo histórico das avaliações do rendimento escolar no Brasil registra transformação, avanço e aperfeiçoamento dos mecanismos avaliativos, tanto em termos metodológicos, técnicos, instrumentais e operacionais, como em termos políticos, ao se legitimar como um instrumento da gestão (FREITAS, 2004). Desta forma a metodologia avaliativa possui um aparato instrumental tecnológico com recursos de última geração, além do respaldo em novas teorias, como a *teoria da resposta ao item*, que ampliam o alcance de seus objetivos e possibilidades de utilização e comparação dos resultados ao longo do tempo. Em termos políticos, sua influência torna-se cada vez mais efetiva na formulação e implementação de políticas públicas para a educação. Assistimos no momento à centralidade da avaliação em todas as decisões, ações, medidas e projetos educativos.

Tanto em nível nacional quanto em nível estadual os resultados das avaliações têm servido para direcionar e orientar as políticas públicas para a educação. Conforme vimos, no PNE que expirou no ano de 2010, constavam como prioridades o desenvolvimento de informação e de

avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino e o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados das avaliações. Presenciamos a implementação de mecanismos avaliativos em diferentes instâncias, com diferentes propósitos e conseqüências diversas. Além disso, verificamos o surgimento e o aperfeiçoamento dos novos *softwares* desenvolvidos para coleta, tratamento e difusão dos resultados com capacidade de agregar, com maior eficiência, maior quantidade de dados.

A criação do IDEB constitui-se a manifestação mais contundente e concreta da avaliação como indutora de políticas. Pode ser considerado um marco que delimita o antes e o depois das avaliações do rendimento escolar no Brasil em termos da regulação educativa. No “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” é anunciada sua importância e significado como o “indicador objetivo” que iria avaliar o cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao compromisso entre os estados e o governo federal, bem como a qualidade da educação básica. No caso da educação, a avaliação seria pautada pelos dados sobre fluxo escolar associado ao desempenho dos alunos. Antes do IDEB, os Sistemas de ensino já eram avaliados pelo SAEB, porém os testes e os resultados dos mesmos não tinham este viés tão estreito em termos de regulação do sistema. Eram pouco utilizados tanto nas escolas como também na indução de políticas. Antes do novo índice, também já se monitorava o fluxo dos alunos por meio do censo escolar. A novidade reside na junção de ambos e no significado que esta união representa. Ele alcança e cerca a escola nos pontos mais problemáticos e complexos – fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e desempenho nos exames padronizados. Conforme analisado anteriormente, somente é possível obter índices satisfatórios se os dois referenciais, fluxo e desempenho apresentarem bons resultados simultaneamente. Desta forma, os dirigentes são induzidos a se posicionarem e a tomarem medidas efetivas para alterar os dados.

Além deste mecanismo de indução à tomada de decisões, vimos a emergência de uma nova política de incentivos e responsabilização. O prêmio por produtividade foi um elemento a mais na tentativa de promover a apropriação dos resultados. Ambos, o IDEB e o prêmio, são instrumentos que podem conduzir ao alcance de metas, mas também podem gerar constrangimentos nos atores.

É notória a ênfase dada aos resultados. Tudo parece girar em torno dos resultados das avaliações que vão direcionando os caminhos a percorrer, os conteúdos a ensinar, as prioridades a assumir, os projetos a implementar na escola, a composição do quadro de

professores. As peças desta lógica de resultados foram se agregando e compondo um novo cenário, com novos atores e papéis.

E foi dentro deste cenário que intentamos analisar a apropriação que os diretores de algumas escolas em Belo Horizonte têm feito dos resultados das avaliações de proficiência do PROEB. Verificamos que ainda existem muitas limitações em relação à apropriação dos resultados. Os materiais produzidos pelos órgãos centrais sofreram modificações ao longo do tempo no intuito de facilitar a divulgação e compreensão dos dados, dos gráficos e das tabelas utilizadas. Foram produzidos novos materiais, enriquecidos com ilustrações e detalhamentos.

Além disso, estão disponibilizadas na internet informações diversas sobre os procedimentos avaliativos, inclusive, com um portal direcionado exclusivamente para a avaliação. As Superintendências oferecem cursos, promovem reuniões para discussões coletivas e incentivam para que o mesmo seja feito nas escolas. Certamente todas estas iniciativas podem ser consideradas um avanço na assunção da necessidade de se avaliar, mas a pesquisa mostrou que mesmo com as alterações realizadas constantemente no processo avaliativo, ainda é necessário melhorar a socialização dos dados disponibilizados às escolas e tornar mais familiar a linguagem com que os dados são apresentados à comunidade escolar. A primeira medida para se chegar a isso é facilitar a compreensão dos resultados, porque os números por si sós não dizem nada.

Percebemos que a apropriação dos resultados, a despeito destas limitações, acontece nas escolas em maior ou em menor grau. As avaliações servem para orientar e referenciar a prática das escolas, mas vimos que algumas escolas desenvolvem suas estratégias próprias de intervenção pedagógica independentemente das avaliações. Nestes casos, os testes foram considerados por elas apenas como algo a somar ao projeto que já está em desenvolvimento. Por outro lado, vimos escolas que determinam todas as suas ações e intervenções apenas a partir dos testes e de seus conteúdos. A prática pedagógica, neste caso, passa a ser pautada pelo que vai ser “cobrado” nos testes. As atividades, os exercícios e “simulados” tornam-se frequentes no cotidiano escolar.

Verificamos ainda que a apropriação dos resultados pode ser ainda prejudicada por outros motivos. Pesquisamos escolas que estavam passando por mudanças políticas, vivenciando crises administrativas em seu interior, escolas completamente à deriva em relação aos rumos administrativos, políticos, pedagógicos a serem seguidos. Encontramos escolas que têm

realidades distintas, situadas em áreas de vulnerabilidade e violência e que somam à sua missão de ensinar, a capacidade de superar as condições precárias, as ameaças e as inseguranças.

A necessidade de se avaliar o ensino é inquestionável por parte dos interlocutores. Vimos que há um consenso sobre a importância da avaliação. Foi possível apreender que a “cultura avaliativa” tem sido assimilada paulatinamente no interior da escola e de seus atores. Foi surpreendente notar que a maioria dos diretores pesquisados enxerga as avaliações como um instrumento de auxílio à escola. A surpresa reside não no fato de a avaliação ser considerada “auxílio”, pois o é, mas de os diretores não perceberem outros aspectos e intencionalidades agregados ao seu caráter diagnóstico, como por exemplo, a possibilidade de os resultados das avaliações não serem percebidos pelos diretores escolares como mecanismos de controle sobre seu trabalho.

Percebemos ainda que o medo da avaliação parece estar se desvanecendo com a prática contínua ou talvez com a resignação gerada pela impossibilidade de rejeitá-la ou negá-la. Talvez a incidência de tantas e variadas avaliações, inclusive a de desempenho do servidor, tenham gerado uma “naturalização” desta prática. São aspectos tão subjetivos que a empiria não permitiu apreender com precisão explicações efetivas para tais comportamentos. Por outro lado, os “resultados” destas avaliações desempenham o papel de causador de transtornos, de pressões e constrangimentos visíveis nos diretores, conforme relatos dos mesmos e causam interferências no aspecto administrativo, pedagógico, político e financeiro da escola. Como vimos, a avaliação tem influenciado nas decisões administrativas, tanto no seio da escola quanto nos órgãos centrais. Questões que antes prescindiam das avaliações passam a ser definidas a partir delas.

No aspecto pedagógico os resultados e os conteúdos demandados nas avaliações têm servido de parâmetros para o planejamento e o fazer pedagógico. No aspecto político vimos os vínculos estreitos entre os resultados da avaliação e as ações e decisões dos governos. A própria política de governo em Minas Gerais - “Estado para Resultados” - explicita a importância que lhe é conferida. Inserida nesta política, presenciamos a instituição do “prêmio por produtividade” que influencia no aspecto financeiro da escola e causa rebatimento diretamente em seus atores. Desta forma podemos inferir por meio do “Acordo de resultados” a inserção das políticas avaliativas de Minas Gerais na lógica de “obrigação de resultados em educação” por apresentar elementos pertinentes ao debate da cultura da

“gestão dos resultados”. Os novos modos de regulação das políticas educacionais em Minas Gerais se caracterizam principalmente pela “política de resultados”; pela “política de incentivos” e pela “política da avaliação”. A gestão por resultados, compreende o estabelecimento de compromissos e metas aos atores envolvidos; os incentivos são proporcionais aos resultados dos testes de proficiência que condicionam o pagamento de prêmios de produtividade, bônus e adicionais salariais aos servidores e as avaliações do PROEB/SIMAVE tornam-se parâmetro para avaliação institucional das escolas, das superintendências, da própria Secretaria e dos servidores.

Vimos que embora alguns diretores não atrelem sua motivação para o trabalho ao prêmio, eles têm uma expectativa de que a escola alcance as metas estipuladas. A escola, a superintendência e a Secretaria de Educação, cada qual em sua esfera, tem que responder pelo não cumprimento das metas. Vimos pelos depoimentos a existência de uma pressão para o alcance das metas e até mesmo a utilização de estratégias não convencionais para seu alcance.

A hipótese de que a grande incidência de avaliações pudesse provocar alterações substanciais no cotidiano escolar e, desta forma, intensificar o trabalho do diretor escolar não se confirmou totalmente. Os depoimentos demonstraram que os diretores não atribuem às avaliações grande peso no aumento da carga de trabalho embora não deixe de mobilizar a escola, mobilizar pessoal, alterar calendário, realizar adequações e remanejamentos. Mas como a maioria dos interlocutores afirmou, o que mais absorve o diretor em suas atribuições diárias são as questões administrativas. Todos foram unânimes em afirmar que o trabalho consome e demanda mais tempo que o contemplado na legislação. Segundo um dos depoentes, “o trabalho do diretor, por si só, já é intenso.”

Enfim, em uma tentativa de síntese podemos constatar que a resposta dos diretores aos resultados das avaliações se traduz na obrigação que sentem em intervir na realidade escolar a fim de alterar, não importa como, os índices de proficiência de sua escola. Os diretores se sentem pressionados pela Superintendência a produzirem resultados satisfatórios. Com o prêmio por produtividade esta pressão aumentou. É um efeito cascata: a Secretaria cobra da superintendência, esta cobra do diretor e este cobra do professor. As metas e alvos a serem cumpridos são enfocados continuamente em todas as reuniões. Neste contexto, os constrangimentos, exposições públicas, ameaças e críticas foram também relatados como realidade nesta busca por resultados. A essência do debate sobre a qualidade da educação e da equidade parece destoar desta lógica presente nas estratégias implementadas. A premência

por resultados não pode desviar o foco da educação. Corre-se o risco de desqualificar o processo ensino-aprendizagem pelo imediatismo, pela superficialidade e reducionismo dos conteúdos. Incorre-se também na possibilidade de desvalorizar ainda mais o trabalhador docente ao julgar todo o seu trabalho pelos resultados de uma avaliação. Os depoimentos foram também desabafos destes atores que sofrem pressões por todos os lados.

Mas foi interessante perceber que, mesmo em meio a situações complexas como as que discutimos no capítulo anterior, a escola, na pessoa do diretor e dos professores envolvidos no processo avaliativo, encontra brechas nas cobranças das SEE e de suas respectivas superintendências, conseguindo driblar as regras impostas pelos organismos federais, estaduais e municipais. Vão constituindo novas estratégias, articulações, consensos e adesões consentidas. Neste movimento contraditório e dialético foi possível identificar, na prática, as manifestações dos novos modos de regulação da educação por meio da avaliação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOWICZ, M. *Avaliação educacional e qualidade de ensino: uma reflexão crítica*. Universidade . A Busca da Qualidade, v.1, n.3, 1994.
- AFONSO, A. J. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Portugal: Universidade do Minho, 1998
- _____. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. *Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação*. *Revista Brasileira de Educação*. Jan/Fev/Mar/Abr 2003 Nº 22
- ÁLVAREZ MÉNDEZ, J. M. *Avaliar para conhecer: examinar para excluir*. Porto Alegre: Artmed, 2002
- AGLIETTA, M. *Regulacion y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*. Siglo veintiuno editores, 1979.
- ALKIN, M.C et all. *Using evaluations: Does evaluation make a difference?*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1979.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J., GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: Pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 1998.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, D.F.; KLEIN, R. Métodos estatísticos para avaliação educacional: teoria da resposta ao Item. *Boletim da ABE*, ano 15, n.43, p.21-28, 1999.
- _____. & H.R.; VALLE, R.C. Teoria da resposta ao item: conceitos e aplicações. *SINAPE*, 14, 2000, Associação Brasileira de Estatística, 2000.
- ARAÚJO, C. H. & LUZIO, N. *A Avaliação da educação básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil*. INEP: Brasília, 2005.
- BALL, S.J. Reformar escolas/reformar professores e os territórios da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga (Portugal): Universidade do Minho, v. 15, nº 2, 2002.
- _____. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educação e Sociedade*, campinas, vol. 25. nº 89. p. 1105-1126, set./dez.2004.
- _____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*. v.35 n.126 São Paulo set./dez. 2005
- BARRETTO, E. S. S. & PINTO, R.P. (coord.). *Estado da arte: avaliação na educação básica*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2000.

_____. A avaliação na educação básica: entre dois modelos. *Educação e Sociedade*, ano XXII, no 75, Agosto/2001

_____ & SOUZA, S.M. Z.L. Estudos sobre ciclos e progressão escolar no Brasil: uma revisão. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v.30, n.1, p.31- 50, jan./abr. 2004.

BARROSO, J. (Org.) O estudo da escola. Porto: Porto Editora, 1996.

_____. Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*. Paris, n. 130, p. 57-71, jan./mar. 2000.

_____. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva. In: MACHADO, L.; FERREIRA, N. (Org.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A; ANPAE, 2002. p. 173-197.

_____. A “escolha da escola” como processo de regulação: integração ou selecção social. In: BARROSO, J. (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA, 2003. p. 79-109.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, out. 2005, vol. 26, nº 92, p.725-751.

_____. *A Regulação das Políticas Públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação. Autores 2006.

.

BIRGIN, A. Nuevas regulaciones del trabajo docente. Buenos Aires: FLACSO (mimeo), 1998.

_____. Novas regulações do trabalho docente: o caso da reforma argentina. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 111, dez. 2000.

BOGDAN, R. & BIKLEN, S. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto, Portugal: Porto Editora, 1994.

BONAMINO, A. & FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, n.108, p. 101 – 132, nov.1999.

_____. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição Federal do Brasil: Congresso Nacional, 1988.

_____. Ministério de Educação e Desporto: Plano de Qualidade Total em Educação (PQTE), Brasília, 1990.

BRASIL, Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino

de 1º e 2º graus.

BRASIL, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, in diário Oficial da União, Ano CXXXIV, nº 248, 23.12.96

BRASIL, Leis decretos. Plano Nacional de Educação, Lei n.10172, de 9 de janeiro de 2001. Brasília: Senado Federal, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L.C. & SPINK, P., (orgs.). “Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial”. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas,1998.

BROADFOOT, P. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur *Revue Française de Pédagogie*, nº 130, janvier-février-mars, pp.43-55, 2000.

BROOKE, N. Accountability Educacional en Brasil. Una Visión General. *Seminário Internacional Accountability Educacional: Posibilidades y Desafíos para América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC, 2005.

_____. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 36, 128, pp. 377-401, 2006.

_____. Responsabilização educacional no Brasil. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1, 1, pp. 94-109, 2008.

BRUNO, L. (Org.) Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo. São Paulo: Atlas, 1996.

_____.As teorias administrativas do capitalismo contemporâneo. Petrópolis – RJ: Vozes, 1997.

BURIASCO, R.L.C. Algumas Considerações sobre Avaliação Educacional. *Estudos em Avaliação Educacional*. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, n.22,jul/dez.2000.

CARNOY, M. & LOEB, S .Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 24, n. 4: 305-31, Winter, 2002.

CASASSUS, J. Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos. Santiago, Chile: *Seminário Internacional Reformas de la gestión de los sistemas educativos em la década de los noventa*.1997.

_____. A escola e a desigualdade. 2 ed. Brasília:Líber Livro Editora, UNESCO, 2007.

CASTRO, M. H. G. Avaliação Institucional para a Autogestão: uma proposta. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Fundação Cesgranrio. Rio de Janeiro, v.3, n.7, p.157-172, abr/jun.1995.

_____. Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro Tendências e Perspectivas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Fundação Cesgranrio. Rio de Janeiro, v.6, n.20, p.303-364, jul/set.1998.

_____. Balanço da política educacional brasileira e histórico dos Planos de Educação.. Brasília: INEP, 1999.

CATTONAR, B. Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor de escola. In: *Educação em Revista*, n. 44, 2006, p. 185-208.

CEPAL/UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995

CHAUÍ, M. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 12ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

COMBAZ, Gilles. Autonomie des établissements et inégalités scolaires. *Éducation et sciences*. Editions FABERT, Paris, mars 2007.

Conferências Fórum Brasil de Educação. – Brasília : CNE, UNESCO Brasil, 2004. 448p. Encontros Nacionais e Regionais do Fórum Brasil de Educação.

CONGRESSO; um momento histórico na educação do Brasil. *Jornal da Educação*, Belo Horizonte, n. 5, p. 10-13, out.1983.(Documento final do Congresso Mineiro de Educação).

CONGRESSO MINEIRO DE EDUCAÇÃO, 1, 1983, Belo Horizonte. Proposta de diretrizes políticas para a educação em Minas Gerais. Informativo MAI de Ensino, Belo Horizonte, n. 94, p.87-104, out. 1983.

_____. A política que vem da base. *Jornal da Educação*, Belo Horizonte, n. 2, p. 16, jul.1983.

_____. O desafio da mudança pela participação de todos. Belo Horizonte: SEE/MG, 1983. 4 p. Mimeografado.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 1988.

CORAGGIO,J. L. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In TOMMASI, L., WARDE M. J., HADDAD S. (org.). 2. ed. O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez. 75-123, 1998.

_____. Alternativas para o desenvolvimento humano em um mundo globalizado. Rio de Janeiro: FASE. *Revista Proposta*, nº72 março/maio, pp.30-38, 1997.

COURPASSON, D. Régulation et gouvernement des organisations. Pour une sociologie de l'action managériale. *Sociologie du Travail*, nº 1 : 39-61, 1997.

CUNHA, L. A .Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo: Cortez, 1991.

CUNHA, D ; M. Intervenção estatal na gestão escolar pelo controle da qualidade total. In: FIDALGO, F. S.; MACHADO, Lucília R. de S. (org.). *Controle da qualidade total: uma nova pedagogia do capital*. . Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, 2002a.

_____. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007.

CURY, C. R. J. *Cidadania republicana e educação: governo provisório do Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? *Educação e Sociedade*. vol.27 no.96 Campinas Oct. 2006

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990.

DELVAUX, B. Regulation: un concept dont l'utilisation gagnerait à être régulée? Comunicação apresentada nas Jornadas de Estudo RAPPE, Paris, 2001. Consultado em agosto de 2010 em: <http://www.u-bourgogne.fr/LABO-IREDU/radelvau.pdf>.

_____ & van Zanten A. Les espaces locaux d'interdépendance entre établissements: une comparaison européenne. Commission européenne, 2004. Consultado em Agosto de 2010 em: <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/cris/documents/WP6.pdf>.

DEMAILLY, L., Deubel, P., Gadrey, N. e Verdière J. *Évaluer les établissements scolaire : enjeux, expériences, débats*. Paris: L'Harmattan, 1998.

_____ & Dembinski, O. La ré-organisation managérial à l'école et à l'hôpital. *Education e Sociétés*, 6, 43-64, 2000.

_____. Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In: L. Demailly (Ed.), *Évaluer les politiques éducatives: sens, enjeux, pratiques* (pp. 13-30). Bruxelles: De Boeck Université, 2001.

_____ & Maroy, C. Convergences et divergences dans les régulations intermédiaires des systèmes scolaires européens. Deliverable 9: Reguleducnetwork, Louvain-la-Neuve. 2004. Consultado em agosto de 2008 em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/D9>.

_____ & MONFROY, B., TONDELLIER, M., VERDIÈRE, J., VAN ZATEN, A., DA COSTA, S. e ROUSSEAU-FUSCO, E. Analyse de l'évolution des modes de régulation. Rapport national – France. Lille: CLERSE e Paris: INRP. 2002. Consultado em Agosto de 2010 em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/France2.pdf>.

DEROUET, J.L. *École et justice : de l'égalité des chances aux compromis locaux?*. Paris: Métailié. 1992.

_____. A sociologia das desigualdades em educação posta à prova pela segunda explosão escolar: deslocamento dos questionamentos e reinício da crítica. *Revista Brasileira de Educação*, 21, 5-16, 2002.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da Educação Superior*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Luiz Carlos de Freitas (org.) Florianópolis: Insular, 263 p. 2002.

_____. Avaliação Educativa: Produção de Sentidos com valor de formação. *Avaliação Campinas*, v.13, p.193-207, 2008.

DIAZ BARRIGA, Angel. Uma polêmica em relação ao exame. In: M.T. Esteban (org.) *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

DUBET François. *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?* Seuil, Paris, 2004.

ENGUITA, M. F.. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas*. 5. ed. Petrópolis,, p. 93 – 110, 1997

TENTI, E. La escuela y la cuestión social. *Ensayos de sociología de la educación*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.

ELIAS, N. *Sobre o Tempo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

FELDFEBER, M. Reforma educativa y regulación estatal: los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada “por decreto”. In: FELDFEBER, M.; OLIVEIRA, D. A. (COMPS.). *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, nuevos sujetos?* Buenos Aires: Noveduc, p. 53-72, 2006.

FLETCHER, P. Propósitos da avaliação educacional: Uma análise das alternativas. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, jan./jun.1995, nº 11, p.93-112.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a Gestão da Educação Brasileira. In: *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Dalila Andrade Oliveira (org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA, I. P. A.; FONSECA, M. (Org.). *As dimensões do Projeto Político Pedagógico*. Campinas, Papirus Editora, 2003.

_____. O Banco Mundial. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L.M.F.. (Org.). *Dicionário de trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/ Faculdade de Educação, 2010.

FONTANIVE, N. S. Avaliação em larga escala e padrões curriculares: as escalas de proficiência em matemática e leitura no Brasil. *Seminário Preal*. Fundação Getúlio Vargas. 2000.

FRANCO, C. Quais as contribuições da avaliação para as políticas educacionais? In: BONAMINO A.; BESSA, N.; FRANCO, C. (orgs.). *Avaliação da Educação Básica*. Rio de Janeiro: Loyola, p. 45 – 63, 2004.

_____ & ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do Ensino Fundamental: Políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol.28, n.100 – Especial p. 989-1014, outu.2007.

FRANCO, M.L.B. Pressupostos epistemológicos da avaliação educacional. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, ago. 1990, nº 74, p. 63-67.

_____. *Qualidade de ensino: Critérios e avaliação de seus indicadores*. Idéias, São Paulo, 1994, nº 22, p. 81-87.

_____. *Qualidade total na formação profissional: do texto ao contexto*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v.76, n.182/183, pp.117-138, jan/ago 1995.

FRANÇA, R. L. *A reforma educacional em Minas Gerais na década de 90: o impacto da descentralização das políticas públicas de educação no Brasil*. 2000. 215 p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós- graduação em Educação Escolar, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2002.

FREITAS, D. N. T. *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, set./dez. 2004.

_____. *A avaliação da Educação Básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (coleção educação contemporânea)

GATTI, A. *Testes e avaliações do ensino no Brasil*. Educação e Seleção, São Paulo, n. 16, p. 12-21, 1987.

_____. *Avaliação educacional no Brasil: experiências, problemas, recomendações*. *Estudos em Avaliação Educacional*, n.10, p.67-80, jul./dez.1994.

_____. *Desenvolvimento de projetos de avaliação do sistema educacional no Estado de São Paulo*. *Estudos em Avaliação Educacional*, 13, pp. 19-26, 1996.

_____. *Avaliação e Qualidade da Educação*. Texto apresentado na Anpae, 2007. Porto Alegre, Rio Grande do Sul. (mimeo).

GENTILI, P.. *O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional*. In: T.T. Silva. *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Petrópolis – RJ: Vozes, 1997.

GOMES NETO, J. B., ROSENBERG, L. *Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no sistema nacional de avaliação*. *Em aberto: avaliação educacional*, Brasília, ano 15, n. 66, p. 13-28, abr./jun. 1995.

GUIMARAES, T.B.; PORDEUS, I.A.; CAMPOS, E.S.A. (orgs.). *Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

HENKEL, M. *Government, evaluation and change*. Londres: Jessica Kingsley Publ., 1991a.
_____. *The new 'evaluative state'*. *Public Administration*, v. 69, 1991b, pp. 121-136.

GOULART, I. B. *Ciclo básico de Alfabetização: lições de uma avaliação*. *Estudos em Avaliação Educacional*, n.6, p. 3-8, 1992.

JANELA AFONSO, A. *Políticas Educativas e Avaliação Educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal*.(1985-1995). Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, Centro de Estudos em Educação e Psicologia, 1998.

_____. *Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica*. *Educação e Sociedade*, Campinas, ano XX, n ° 69, p. 139 – 164, Dez. 1999.

_____. Estudo, Globalização e Política Educacional: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, jan/fev/marc/abr 2003, n.22.

KELLAGHAN, T. O uso da avaliação na reforma educacional. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Fundação Cesgranrio, v.9, n.32, p.259-278, jul./set. 2001.

KLEIN, R. Utilização da Teoria da Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Fundação Cesgranrio. Rio de Janeiro, v.11, n.40, p.283-296, jul./set.2003.

_____ & FONTANIVE, N. S. Avaliação em Larga Escala: uma proposta inovadora. *Em aberto*, Brasília, ano 15, n.66, p.2934, abr./jun.1995.

LASCOUMES, P. & LE GALÉS, P. (2004). L'action publique saisie par ses instruments. In Pierre LASCOUMES & Patrick LE GALÈS (dirs.), *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 11-44.

Educação em Cena. Instituto Ayrton Senna. São Paulo, ano 1, número 03, abril 2008.

LESSARD, C.; BRASSARD, A.; LUSIGNAN, J. *Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes: les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni*. Montréal: LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal, 2002.

LESSARD, C. Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá. *Educação em Revista*/ Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Educação. Belo Horizonte: FaE/UFMG, nº 44, dez.2006

_____ & MEIRIEU, P. (Eds). *L'obligation de résultats en éducation: évolutions, perspectives et enjeux internationaux*. Bruxelles :Edititons De Boeck Université, 2008.

_____.Pesquisa e Políticas Educativas: uma interface problemática. *Colóquio de Pesquisa e Políticas Educativas: uma interface necessária*. Belo Horizonte, Brasil. Tradução: Profa Ceres Leite Prado. (mimeo),2008.

LEVASSEUR, L. & TARDIF, M. Divisão do trabalho e trabalho técnico nas escolas e sociedades ocidentais. In: *Revista Educação e Sociedade*, vol. 25, nº 89, set/dez 2004, p. 1275-1297.

LOCATELLI, I. Construção de instrumentos para a avaliação de larga escala e indicadores de rendimento: o modelo SAEB. In: *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, n.25,p.03-21, jan./jun. 2002.

LOPES, V. V. Cartografia da Avaliação Educacional no Brasil. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

LYOTARD, J.F. (1984). *The postmodern condition: a report on knowledge*. (Vol. 10). Manchester: Manchester University Press, 1984.

MALUF, M. M. B. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica no Brasil: Análise e proposições. In: *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, n. 14, p. 5-32, jul./dez. 1996.

MARCHETTI, C. IDEB 2009: o que esperar para o futuro da educação brasileira? *Revista Linha Direta*. p. 16 - 20. Agosto/2009. Disponível em: <http://www.hoper.com.br/site2010/imgs/up/Revista_Linha_Direta._Reportagem_IDEB1.pdf>. Acesso em: 17 set. 2010.

MAROY, C. & DUPRIEZ, V. La regulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, n.º 130, Janvier-Février-Mars, pp. 73-87, 2000.

_____. Ecole, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. *Education et société*. Collection dirigée par Agnès van Zanten. Presses Universitaires de France. 1 édition : 2006, octobre

MARES GUIA NETO, W. S. A Realidade da Educação em Minas Gerais. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 6, p. 9-28, jul./dez.1992.

MARQUES, M. R. A. *Um fino tecido de muitos fios: mudança social e reforma educacional em Minas Gerais*. Tese (Doutorado em Educação)- Universidade Metodista de Piracicaba, Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Piracicaba/SP. 2000.

_____. A reforma educacional em Minas Gerais nos anos 80 e 90: a dialética da (des) qualificação. In.: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v.17, n.2, jul/dez.2001, p.201-217, 2001.

MELLO, G.N. *Estado de Minas Gerais: em busca de um novo padrão de gestão educacional*. Disponível em: www.redeensinar.com.br/guiomar/pdf/escritos/outros/mg-ecl.pdf

MINAS GERAIS/SEE. Anais do Fórum Mineiro de Educação, set/1998, Juiz de Fora: INDEC: Instituto Nacional de Desenvolvimento Comunitário. FREITAS, J. E. (org.), 1998.

_____. Tempo Escolar: hora de refletir, planejar e construir a Escola Sagarana. Minas Gerais: Assessoria de Comunicação Social da Secretaria da Educação, 1999. (COLEÇÃO LIÇÕES DE MINAS, vol. III).

_____. _____ Escola Sagarana: educação para a vida com dignidade e esperança. FREITAS, J. E. (org.) Coleção Lições de Minas, V. II. Belo Horizonte: SEE/MG, 1999.

_____. Resolução nº 104 de 14 de julho. Reedita com alterações a Resolução n. 14 de 03 de fevereiro de 2000 que institui o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE e cria o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – PROEB. In.: Informativo MAI de Ensino, Lancer, nº 296, p. 20-24, agosto, 2000.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Escola Sagarana, 2001

_____. Anais do 2º Fórum Mineiro de Educação. Todos construindo o Sistema Mineiro de Educação. FREITAS, J. E. (org.). Belo Horizonte: SEE/MG, 2001. _____.
AÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – RELATÓRIO DA GESTÃO 1999/2002. Belo Horizonte: SEE/MG, 2001.

_____. Avaliação da Educação. Boletim Pedagógico. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2002.

_____. Avaliação da Educação. Boletim Pedagógico. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2002.

_____. Avaliação continuada: apropriação e utilização dos resultados. GREMAUD, A.P. (et all). Juiz de Fora: FADEPE, 2009.

NOGUEIRA, F. M. G. *Políticas educacionais do Paraná: uma versão institucional da proposta pedagógica dos anos oitenta*. São Paulo, 1993. Dissertação (Mestrado em História e Filosofia da Educação) Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação – PUC/SP.

_____. *Ajuda Externa para a Educação Brasileira: da USAID ao Banco Mundial*. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

OCDE - *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2004* Paris : édition de l'OCDE, 2004. 250 p.

OLIVEIRA, D. A. A Qualidade Total na Educação: os Critérios da Economia Privada na Gestão da Escola Pública. In: BRUNO, Lúcia (org.). *Educação e Trabalho no Capitalismo Contemporâneo – Leituras Seleccionadas*. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

_____. (Org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis-RJ, Vozes, 1997.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. Política e administração da educação: Um estudo de algumas reformas recentes implementadas no estado de Minas Gerais. *Educação & Sociedade*, ano XVIII, n. 58, julho/97.

_____. *Política e Trabalho na escola: Administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

_____. *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2000.

OLIVEIRA, D. A. & ROSAR, M. de F. F. Política e Gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, D. A. Reforma educacionais na América Latina e os trabalhadores Docentes. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p.753-776, out. 2005.

_____. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. *Educação em Revista*, n. 44, 2006, p. 209-227.

_____. Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino- americano. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n.99, p. 355-375, maio/ago. 2007.

OLIVEIRA, L. K. M. *Avaliação Educacional em Larga Escala: uma análise da escala de proficiência em matemática*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2002.

OLIVEIRA, R.P. & SOUZA, S.M. Z. L. (Coord.). *Sistemas de Avaliação Educacional no Brasil: características, tendências e uso dos resultados*. Relatório final. São Paulo: Faculdade de Educação da USP, 2007. Mimeo

PARO, V. H. Por dentro da escola pública. São Paulo: Xamã, 1995.

_____. *Administração escolar: Introdução Crítica*. São Paulo, Cortez, 1997.

_____. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo, Ática, 1997.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007 .Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

PINTO,W.G. & SARAIVA, J.A.F. *Gestão por resultados na educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais*. In.: GUIMARAES, T.B.; PORDEUS, I.A.; CAMPOS, E.S.A. (orgs.). *Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

PLANO DECENAL de educação para todos – 1993 a 2003: versão acrescida Brasília: MEC, 1993. 136p.

POPKEWITZ, T. S. *Reforma educacional uma política sociológica : poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

_____. *Profissionalização e formação de professores : algumas notas sobre a sua história, ideologia e potencial*. In Os professores e sua formação, A. Nóvoa (dir.), Lisbonne : Publicações Dom Quixote, p. 35-50, 1992.

_____.*Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata,1994..

REYNAUD, J.D. Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue Française de Sociologie*, , XXIX, p. 5-18, 1988.

RIBEIRO, M. L. S. *História da Educação Brasileira: a organização escolar*. 13ª Ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 1993. (Coleção educação contemporânea)

RODRIGUES, N. Anos 80: A Educação Pós-Regime Autoritário. In: *Lições de Minas: 70 Anos da Secretaria da Educação*. Belo Horizonte: SEE/MG, 2000.

SALAMA, P. & VALIER, J. *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1997

SANTOS, L. L.C. P. Formação de Professores na Cultura do Desempenho. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 25, n. 89, p. 1145-1157, 2004.

SIMONS, H. Avaliação e reforma das escolas. In: ESTRELA, A.; NÓVOA, A. (Org.). *Avaliações em educação: novas perspectivas*. Porto: Porto, 1993.

SCHIEFELBEIN, E. Analisis del SIMCE y sugerencias para mejorar su impacto em la calidad. In: MALUF, M. M. B. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica no Brasil: Análise e proposições. In: *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, n. 14, p. 5-32, jul./dez. 1996.

SILVA, M.S.P. *Gestão e Organização do Trabalho na Escola Pública: Práticas Sociais em Educação em Minas Gerais (1983-1994)*. Inaudível.: Políticas Públicas & Educação Básica. Luiz Fernandes Dourado, Vítor Henrique Paro (organizadores). São Paulo: Xamã, 2001.

SILVA, R. N. da. et al. O descompromisso das políticas públicas com a qualidade do ensino. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, nº 84, p. 5-16. Fev. 1993.

SOARES, J.F. & ANDRADE, R.J. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, vol. 14, No. 50, p. 107-126, jan./mar. Rio de Janeiro, 2006.

SOARES, T. M. & TEIXEIRA, L. H. G. Efeito do Perfil do Diretor na Gestão Escolar sobre a Proficiência do Aluno. *Estudos em Avaliação Educacional*, v.17, n.34, maio/ago.2006.

SOARES, M.C.C. O Banco Mundial: Políticas e Reformas. In: DE TOMMASI, L; WARD M.J.; HADDAD, S. (Orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação Educativa: Produção de Sentidos com valor de formação. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008.

SPOSATI, A. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: *CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD*, 7., p. 8-11. Anais... Lisboa, 2002.

SOUSA, C. P. de. Dimensões da Avaliação Educacional. *Estudos em Avaliação Educacional*. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, n.22, jul/dez.2000.

SOUSA, S.M. Z. L. *Avaliação da aprendizagem: natureza e contribuições da pesquisa no Brasil, no período de 1980 a 1990*. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação,

USP.São Paulo, 1994.

_____. Avaliação do Rendimento Escolar como instrumento de gestão educacional. In.: OLIVEIRA, D.A. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1997.

_____. A avaliação na organização do ensino em ciclos. *Revista de Educação* (Lisboa), São Paulo, n. 13, p. 30-36, 2001.

SOUSA, Sandra Zákia et al. Ciclos e progressão escolar: indicações bibliográficas. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, v.11, n.38, p.99-114, jan./mar. 2003.

_____. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, p. 175-190, julho/ 2003

_____. & OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n 84, p. 873-895, set. 2003.

_____. & ALAVARSE, O. M. A avaliação nos ciclos: a centralidade da avaliação. In: FREITAS, L. C. de; GATTI, B. A.; SOUSA, S. M. Z. L. (Org.). *Questões de avaliação educacional*. Campinas, SP: Komedi, 2003. p. 71-96. (Série Avaliação: construindo o campo e a crítica).

_____. & FREITAS, D. N. T. de. Políticas de avaliação e gestão educacional – Brasil, década de 1990 aos dias atuais. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 40, p. 165-186, dez. 2004.

_____. *40 anos de contribuição à avaliação educacional. Estudos em avaliação educacional*, São Paulo: v. 16, n. 31, p. 7-35, jan./jun., 2005

_____. Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? *Retratos da escola*, v. 2, p. 81-83, 2008.

_____. Avaliação e gestão da educação básica. In. DOURADO, Luiz. *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?*. São Paulo: Editora Xamã, 2009 (no prelo)

SOUZA, V. T. Avaliação da aprendizagem. In: SIMPÓSIO DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL: UMA REFLEXÃO CRÍTICA, 1993, Rio de Janeiro, Anais ... Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, 1993. p. 31-36.

_____. Avaliação de aprendizagem. *Ensaio*. Rio de Janeiro, v.1, n.3. p.13-20, abr./jun.1994.

TEIXEIRA, B. B. *Por uma escola democrática: colegiado, currículo e comunidade*. São Paulo, s. n., 2000. 340 p. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

TENTI, E. *La escuela y la cuestión social: ensaios de sociologia da la educación*. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2007.

THOMPSON, E. P. Tempo, disciplina de trabalho e o capitalismo industrial. In: THOMPSON, E.P. *Costumes em Comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TIRAMONTI, G. Sindicalismo docente e reforma educativa na América Latina na década de 1990. Santiago do Chile: PREAL, 2001. (Documento, 19)

TORRES, R.M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Lívia de; Warde, Mirian Jorge & HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez: PUC-SP: Ação Educativa, 1996.

_____. Tendências da formação docente nos anos 90. In: WARDE, M. J. (Org.) *Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo: PUC-SP, p. 173-191, 1998.

_____. *Educação para todos : tarefa por fazer*. Tradução de Madza Ednir. Porto Alegre : Artes Médicas, 2000.

UNICEF. Declaração mundial sobre educação para todos e Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, Jomtien, Tailândia. Conferência... Brasília: UNICEF, 1991. 29 p.

VIANNA, H. M. Avaliação educacional: algumas idéias precursoras. *Educação e Seleção*, São Paulo, n.6, p. 63-69, jul./dez. 1982.

_____. *Avaliação do Rendimento de alunos de escolas de 1º grau da rede pública: um estudo em 39 cidades*

_____. Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública: um estudo em 39 cidades, *Educação e Seleção*, julho/dezembro 20, 5-56, 1989.

_____. Medida da qualidade em educação: apresentação de um modelo. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n.2, p. 99-104, jul./dez. 1990.

_____. Avaliação do ciclo de alfabetização em Minas Gerais. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 5, p. 49-69, jan./jun. 1992a.

_____. Avaliação Educacional nos Cadernos de Pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez (80), 1992b.

_____ & SQUÁRCIO, N. C; VILHENA, M. G. As escolas estaduais de Minas Gerais e o CBA. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 6, p. 137-159, jul./dez. 1992c.

_____. Desempenho dos alunos do CBA em Minas Gerais: análise dos resultados e identificação de pontos críticos. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 6, p. 61-94, jul./dez. 1992c.

_____. Avaliação do rendimento escolar e a interação aluno-professor. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n.7, p.89-94, jan./jul. 1993.

_____. Avaliação educacional: uma perspectiva histórica. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 12, p. 7-22, jul. /dez. 1995.

_____. Avaliação educacional e o avaliador. São Paulo. Tese (dout.) PUC/SP, 1997.

_____. Avaliação educacional: vivência e reflexão. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, julho. /dez. 1998.

_____. Questões de avaliação educacional. In: FREITAS, Luiz Carlos de.(org.) *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. Avaliações Nacionais em Larga Escala: análises e propostas. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 27, p.43, jan. /jun. 2003.

VILHENA, R. & MARTINS, H. F.; MARINI, C. In: VILHENA, Renata et al. *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

WASELFISZ, J. Sistema de avaliação do desempenho escolar e políticas públicas. *Ensaio*, v.1,n.1, p.5-22, 1993.

WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Coords). O estado da arte em políticas e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Brasília, Anpae; Campinas: Autores Associados, 2001.

ANEXOS

-QUESTIONÁRIO DIRETOR

Prezados(as) Diretores(as) e Vice-Diretores(as),

O questionário que se segue é parte de uma pesquisa que estamos desenvolvendo sobre o diretor e o seu trabalho. Trata-se de uma pesquisa que visa identificar o perfil deste trabalhador, bem como as mudanças no trabalho que realiza. Sua participação é fundamental e não é necessário identificar-se. Agradecemos antecipadamente a sua colaboração.

Atualmente, você está exercendo o cargo de: () Diretor () Vice-Diretor

BLOCO 1 - PERFIL SÓCIO-ECONOMICO DADOS PESSOAIS

01- Sexo:

- () Feminino
- () Masculino

02- Estado Civil:

- () Solteiro(a)
- () Casado(a)
- () Outros

03- Idade:

- () Até 24 anos.
- () De 25 a 29 anos.
- () De 30 a 34 anos.
- () De 35 a 39 anos.
- () De 40 a 44 anos.
- () De 45 a 49 anos.
- () De 50 a 54 anos.
- () 55 anos ou mais.

04- Tem filhos?

- () Não
- () Sim. Quantos? ____

05 – Como você se considera

- () branco(a)
- () negro(a)
- () pardo(a)
- () amarelo(a)
- () indígena

06- Mora a que distância da escola?

- A menos de um quilômetro
- Um raio de 1 a 2 Km
- Um raio de 2 a 5 Km
- Um raio de mais de 5 Km
- Mais de 5 KM
- Em outra cidade

07- Qual o seu salário bruto (com adicionais, se houver) como diretor(a) desta escola? (Soma de tudo o que você ganha como diretor(a))

- Até R\$ 480,00.
- De R\$ 481,00 a R\$ 960,00.
- De R\$ 961,00 a R\$ 1.440,00.
- De R\$ 1.441,00 a R\$ 2.160,00.
- De R\$ 2.161,00 a R\$ 2.880,00.
- De R\$ 2.881,00 a R\$ 3.840,00
- Mais de R\$3.840,00.

NÍVEL DE ESCOLARIDADE

08- Informe o seu nível máximo de escolaridade:

- Ensino Médio
- Ensino Superior. Curso: _____
Ano: _____
Instituição: _____
- Pós-Graduação Especialização
 Mestrado
 Doutorado

09- Você participou de cursos de capacitação promovidos por universidades, secretarias de educação, ou outros órgãos, nos últimos dois anos?

- Sim. Vá para questão 11.
- Não.

10- Por que você não participa de cursos de capacitação promovidos por universidades, secretarias de educação, ou outros órgãos?

- Não tenho tempo.
- O formato dos cursos não me atrai.
- Já fiz um número de cursos suficiente ao longo da minha carreira.
- Os cursos oferecidos não contribuem para o exercício da minha função.
- Outros : _____

CARACTERIZAÇÃO DA ESCOLA

11- Qual a etapa de atendimento desta escola?

- 1ª etapa do Ensino Fundamental – 06, 07 e 08anos
- 2ª etapa do Ensino Fundamental – 9 a 10 anos
- 3ª etapa do Ensino Fundamental – 11 a 12 anos
- 4ª etapa do Ensino Fundamental – 13 e 14 anos

- Ensino Fundamental Regular Noturno
- Ensino Médio
- Ensino Médio Noturno
- Educação de Jovens e Adultos

12- Quais são os turnos de funcionamento desta escola?

- Um turno
- Dois turnos
- Três turnos

13-A escola possui quantas turmas?

- até 10 turmas
- de 11 a 15 turmas
- de 16 a 20 turmas
- acima de 20 turmas

14- Qual é a média de alunos por turma:

- 25 alunos
- 30 alunos
- 35 alunos
- acima de 35 alunos

BLOCO 2 - CONDIÇÕES DE TRABALHO O DIRETOR TRABALHADOR

15- Quantos cargos você possui nesta rede?

- Um cargo.
- Dois cargos.

16- Você trabalha em outro local além desta escola?

- Não.
- Sim, na mesma rede.
- Sim, em outra rede.
- Sim, em outra atividade (que não seja na educação).

Especifique: _____

17- Há quanto tempo você trabalha nesta escola?

- Menos de dois anos
- Entre dois e cinco anos
- Entre cinco e dez anos
- Mais de dez anos

18- Há quanto tempo você dirige esta escola (com ou sem interrupção) como diretor ou vice?

- Há menos de 2 anos.
- De 2 a 4 anos.
- De 5 a 10 anos.
- De 11 a 15 anos.
- Há mais de 15 anos.

19- Você já dirigiu outra escola?

Sim Não

20- Você foi eleito(a) principalmente pelos votos de que segmento?

- Pais e alunos
- Professores
- Trabalhadores da escola
- Por unanimidade

21- Na sua opinião, você foi escolhido(a) por seus pares para dirigir a escola por quê? (Marque apenas três opções).

- Entendo bem as questões pedagógicas.
- Estou capacitado(a) para dirigir a escola.
- Sou bom/boa administrador(a).
- Sou carismático(a).
- Sou honesto(a) e trabalhador(a).
- Sou respeitado(a) como professor(a).
- Tenho experiência na área.
- Tenho liderança entre meus colegas.
- Outros: _____

22- Você recebeu algum treinamento ou capacitação para dirigir a escola depois de eleito(a)?

- Não
- Sim. Qual? _____. Carga horária: até 8 horas
 de 9 a 20 hs
 acima de 20 hs

23- Na sua opinião, o seu trabalho é principalmente de natureza (marque apenas uma opção):

- Administrativa
- Política
- Pedagógica
- Outra: _____

24- O que mais absorve seu tempo na escola? (Marque apenas três opções).

- As atividades pedagógicas
- As relações de indisciplina dos alunos
- O controle da frequência dos funcionários
- As relações interpessoais
- Os afazeres administrativos
- A administração dos recursos financeiros
- A relação com a comunidade
- As avaliações Externas (Simave- Proalfa/Proeb)
- Outras: _____

25- Você está satisfeito(a) com:

- a- As atividades que desempenha Sim Não
- b- O controle sobre o seu trabalho Sim Não
- c- Sua remuneração Sim Não

26- Você consegue realizar o seu trabalho dentro da carga horária diária prevista (8 horas)?

Sim. Passe para a questão 29.

Não.

27- Qual a carga horária diária utilizada para realizar o seu trabalho?

9 horas

10 horas

acima de 10 horas

28- Você costuma levar trabalho para fazer em casa?

Frequentemente

Raramente

Sempre

Nunca

29- Há espaços institucionais para troca de informações entre os diretores?

Sim

Não

30- Para o exercício do cargo de diretor, você considera que:

30.1- Há apoio de instâncias do sistema público de educação?

Sim. Quais: _____

Não.

30.2- Há outros tipos de apoio (ONG`s, empresas, associações, comunidade, etc).

Sim. Quais: _____

Não.

30.3- A infra-estrutura, os equipamentos e os materiais pedagógicos existentes nesta escola são suficientes:

Sim.

Não.

30.4- Há recursos humanos (pessoal administrativo, de apoio pedagógico) suficientes para a realização do trabalho?

Sim.

Não.

BLOCO 3 – GESTÃO

31- Você considera que o diretor deveria ser presidente do Colegiado Escolar?

Sim.

Não.

32- Quem emite opinião nas reuniões do Colegiado de sua escola:

- Pais
- Alunos
- Direção
- Funcionários

33- Como é a frequência de participação dos pais, alunos e profissionais da escola na gestão escolar (conselho, colegiado, reunião de pais, elaboração do Projeto Pedagógico):

- Muito alta
- Alta
- Razoável
- Baixa
- Muito baixa

34- Além dos recursos financeiros que a escola recebe dos órgãos públicos (Secretaria Estadual de Educação, FNDE, PDDE) é necessário algum tipo de complementação?

- Sim.
- Não. (Vá para a questão 36)

35- Quais atividades sua escola desenvolve para a complementação de recursos? (marque no máximo três opções)

- Promoção de festas e eventos em parceria com a comunidade
- Realização de gincanas
- Venda de merenda
- Contribuição dos pais e alunos para a matrícula
- Financiamento/patrocínio de projetos por empresas privadas
- Outras. Qual? _____

BLOCO 4 - PERCEPÇÃO

36- O Projeto Pedagógico desta escola:

- Está em fase de elaboração.
- Foi elaborado pela direção e aprovado no colegiado
- Foi elaborado pela equipe de professores da escola
- Foi elaborado pelo coletivo da escola: Coordenadores pedagógicos, representantes de pais, alunos, funcionários, direção e pedagogos).
- Foi elaborado por consultores externos.
- Não existe Projeto Pedagógico.

37- O Projeto de Intervenção Pedagógica da escola:

- Está em fase de elaboração.
- Foi elaborado pela direção e aprovado no colegiado
- Foi elaborado pela equipe de professores da escola

- Foi elaborado pelo coletivo da escola: Coordenadores pedagógicos, representantes de pais, alunos, funcionários, direção e pedagogos).
- Foi elaborado por consultores externos.
- Não existe Projeto de Intervenção Pedagógica (passe para a 39)

38- O Projeto de Intervenção Pedagógica da escola:

- Baseia-se na necessidade da escola
- Baseia-se na Matriz de referência
- Baseia-se nos Conteúdos Básicos Curriculares
- Outros: _____

39- Sua escola tem autonomia para:

- a- Aplicar os recursos financeiros de acordo com as suas necessidades
 Sim Não

- b- definir o quadro de funcionários Sim Não

- c- definir o calendário escolar Sim Não

- d- definir a proposta pedagógica da escola Sim Não

- e- definir sobre os processos de avaliação dos alunos Sim Não

- f- definir as estratégias de intervenção - após os resultados das avaliações externas Sim Não

40- O calendário escolar prevê momentos para a realização de: (marque no máximo três opções)

- Reuniões de conselhos.
- Discussão e reflexão coletiva sobre os resultados avaliativos
- Reuniões para a elaboração do PIP
- Reuniões pedagógicas e administrativas.
- Reuniões de pais.
- Nenhuma das alternativas acima.
- Todas as alternativas acima.

41- Quais as avaliações que acontecem na sua escola:

- Proalfa
- Provinha Brasil
- Proeb: 5º.() / 9º () / 3º ()
- Outras: _____

42. Qual a sua opinião sobre a quantidade e frequência de avaliações externas como o Saeb, Proeb, Proalfa:

- Necessárias
- Desnecessárias
- Poderia ter uma ocorrência mais espaçada

43. Na sua escola, no tratamento dos resultados das avaliações externas é dada prioridade a :

- Proalfa
- Proeb- 5º.ano
- Proeb- 9º ano
- Proeb- 3º.ano E.M.

44. Os resultados das avaliações externas (Proalfa, Proeb) e sua apropriação pela escola pode ser considerado como:

- Satisfatória
- insuficiente
- inexistente
- Outras: _____

45. Você, diretor, considera as avaliações externas como:

- um importante instrumento diagnóstico de auxílio à escola
- Um instrumento desnecessário por já haver avaliações na escola
- Um instrumento que concorre para a melhoria a partir da comparação entre resultados de outras escolas.
- Uma ação externa que interfere no calendário normal das escolas, causando transtornos e alterações na rotina escolar.
- Um instrumento que agrega em si outras intencionalidades, além de avaliar o aluno.
- outras: _____

46. Qual a sua opinião sobre a Política de Acordo de Resultados/ Prêmio por Produtividade?

- Excelente estratégia para incentivar o trabalho do diretor
- Estratégia que pode gerar pré- indisposição no diretor
- Estratégia que induz o trabalho por pressão
- Estratégia de controle sobre o trabalho do diretor

TABELAS DE FREQUÊNCIA

Tabela 1- Sexo dos diretores

Sexo					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Feminino	8	100,0	100,0	100,0

Tabela 2- Estado civil dos diretores

Estado Civil					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Casado(a)	7	87,5	87,5	87,5
	Outros	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 3- Faixa etária dos diretores

Idade					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	40 a 44 anos	2	25,0	25,0	25,0
	45 a 49 anos	2	25,0	25,0	50,0
	50 a 54 anos	1	12,5	12,5	62,5
	55 anos ou mais	3	37,5	37,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 4- Número de filhos

Quantos filhos?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	1,00	1	12,5	12,5	12,5
	2,00	4	50,0	50,0	62,5
	3,00	3	37,5	37,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 5- Distância entre a residência e a escola

Mora a que distância da escola?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Um raio de 1 a 2 Km	1	12,5	12,5	12,5
	Um raio de 2 a 5 Km	1	12,5	12,5	25,0
	Um raio de mais de 5 Km	3	37,5	37,5	62,5
	Mais de 5 KM	3	37,5	37,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 6- Salário bruto do diretor

Qual o seu nível máximo de escolaridade?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	De R\$ 961,00 a R\$ 1.440,00	1	12,5	12,5	12,5
	De R\$ 1.441,00 a R\$ 2.160,00	4	50,0	50,0	62,5
	De R\$ 2.161,00 a R\$ 2.880,00	1	12,5	12,5	75,0
	De R\$ 2.881,00 a R\$ 3.840,00	1	12,5	12,5	87,5
	Mais de R\$ 3.840,00	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 7- Escolaridade máxima do diretor

Qual o seu nível máximo de escolaridade?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Ensino Superior	8	100,0	100,0	100,0

Tabela 8- Area de formação

Qual curso de graduação?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Ciências Biológicas	1	12,5	12,5	12,5
	Geografia	1	12,5	12,5	25,0
	Letras	2	25,0	25,0	50,0
	Pedagogia	4	50,0	50,0	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 9- Ano de formação

Ano da graduação					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	1972,00	1	12,5	12,5	12,5
	1979,00	1	12,5	12,5	25,0
	1984,00	1	12,5	12,5	37,5
	1986,00	1	12,5	12,5	50,0
	1989,00	1	12,5	12,5	62,5
	1995,00	1	12,5	12,5	75,0
	2002,00	1	12,5	12,5	87,5
	2004,00	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 10- Pós-Graduação

Você fez pós-graduação?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	7	87,5	100,0	100,0
Perdidos	Não respondeu	1	12,5		
Total		8	100,0		

Tabela 11- Especialização, mestrado, doutorado

Qual pós-graduação?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Especialização	7	87,5	100,0	100,0
Perdidos	Não respondeu	1	12,5		
Total		8	100,0		

Tabela 12- Cursos de capacitação

Você participou de cursos de capacitação promovidos por universidades, secretarias de educação, ou outros órgãos, nos últimos dois anos?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	7	87,5	87,5	87,5
	Não	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 13- Etapa de atendimento da escola

Primeira – Quais etapas de atendimento desta escola?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	1ª Etapa do Ensino fundamental - 6, 7 e 8 anos	4	50,0	57,1	57,1
	3ª Etapa do Ensino Fundamental - 11 a 12 anos	1	12,5	14,3	71,4
	4ª Etapa do Ensino Fundamental - 13 e 14 anos	1	12,5	14,3	85,7
	Ensino Médio Noturno	1	12,5	14,3	100,0
	Total	7	87,5	100,0	
Perdidos	Não respondeu	1	12,5		
Total		8	100,0		

Segunda – Quais etapas de atendimento desta escola?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	1ª Etapa do Ensino fundamental - 6, 7 e 8 anos	1	12,5	14,3	14,3
	2ª Etapa do Ensino Fundamental - 9 a 10 anos	5	62,5	71,4	85,7
	4ª Etapa do Ensino Fundamental - 13 e 14 anos	1	12,5	14,3	100,0
	Total	7	87,5	100,0	
Perdidos	Não respondeu	1	12,5		
Total		8	100,0		

Terceira – Quais etapas de atendimento desta escola?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	2ª Etapa do Ensino Fundamental - 9 a 10 anos	1	12,5	20,0	20,0
	3ª Etapa do Ensino Fundamental - 11 a 12 anos	2	25,0	40,0	60,0
	4ª Etapa do Ensino Fundamental - 13 e 14 anos	1	12,5	20,0	80,0
	Ensino Médio	1	12,5	20,0	100,0
	Total	5	62,5	100,0	
Perdidos	Não respondeu	3	37,5		
Total		8	100,0		

Tabela 14- Turnos de funcionamento da escola

Quais são os turnos de funcionamento desta escola?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Dois turnos	6	75,0	75,0	75,0
	Três turnos	2	25,0	25,0	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 15- Quantidade de turmas

A escola possui quantas turmas?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	de 11 a 15 turmas	1	12,5	12,5	12,5
	De 16 a 20 turmas	1	12,5	12,5	25,0
	Acima de 20 turmas	6	75,0	75,0	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 16- Média de alunos por turma

Qual é a média de alunos por turma					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	25 alunos;	1	12,5	12,5	12,5
	30 alunos;	3	37,5	37,5	50,0
	35 alunos;	3	37,5	37,5	87,5
	Acima de 35 alunos.	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 17- Cargos que possui na rede

Quantos cargos você possui nesta rede?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Um cargo	6	75,0	75,0	75,0
	Dois cargos	2	25,0	25,0	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 18- Tempo de atuação na escola

Há quanto tempo você trabalha nesta escola?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Menos de dois anos	1	12,5	12,5	12,5
	Entre dois e cinco anos	2	25,0	25,0	37,5
	Mais de dez anos	5	62,5	62,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 19- Tempo na direção da escola

Há quanto tempo você dirige esta escola (com ou sem interrupção) como diretor ou vice?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Menos de dois anos	3	37,5	37,5	37,5
	Entre dois e quatro anos	3	37,5	37,5	75,0
	Entre cinco e dez anos	2	25,0	25,0	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 20- Natureza do trabalho

Na sua opinião, o seu trabalho é principalmente de natureza					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Administrativa	4	50,0	50,0	50,0
	Política	1	12,5	12,5	62,5
	Pedagógica	2	25,0	25,0	87,5
	Outros	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 21- Maior absorção do tempo

Primeiro - O que mais absorve seu tempo na escola?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	As atividades pedagógicas	6	75,0	75,0	75,0
	As relações de indisciplina dos alunos	2	25,0	25,0	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 21.a- Maior absorção do tempo

Segundo - O que mais absorve seu tempo na escola?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	As relações de indisciplina dos alunos	3	37,5	37,5	37,5
	O controle de frequência dos funcionários	1	12,5	12,5	50,0
	As relações interpessoais	3	37,5	37,5	87,5
	Administração dos recursos financeiros	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 21.b- Maior absorção do tempo

Terceiro - O que mais absorve seu tempo na escola?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	O controle de frequência dos funcionários	2	25,0	25,0	25,0
	As relações interpessoais	2	25,0	25,0	50,0
	Os afazeres administrativos	3	37,5	37,5	87,5
	As avaliações externas (Simave - Proalfa/Proeb)	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 22- Satisfação com as atividades

Satisfação com: as atividades que desempenha					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	6	75,0	75,0	75,0
	Não	1	12,5	12,5	87,5
	Não respondeu	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 23- Satisfação com o controle sobre o trabalho

Satisfação com: o controle sobre o seu trabalho					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	3	37,5	37,5	37,5
	Não	4	50,0	50,0	87,5
	Não respondeu	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 24- Satisfação com a remuneração

Satisfação com: sua remuneração					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Não	7	87,5	87,5	87,5
	Não respondeu	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 25- Realização do trabalho dentro da carga horária

Você consegue realizar o seu trabalho dentro da carga horária diária prevista (8 horas)?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Não	8	100,0	100,0	100,0

Tabela 26- Carga horária real

Qual a carga horária diária utilizada para realizar o seu trabalho?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	10 horas	1	12,5	12,5	12,5
	Acima de 10 horas	7	87,5	87,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 27- Trabalho realizado em casa

Você costuma levar trabalho para fazer em casa?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Frequentemente	4	50,0	50,0	50,0
	Raramente	2	25,0	25,0	75,0
	Sempre	2	25,0	25,0	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 28- Apoio de órgãos centrais

Há apoio de instâncias do sistema público de educação?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	5	62,5	62,5	62,5
	Não	3	37,5	37,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 29-Infraestrutura

A infraestrutura, os equipamentos e os materiais					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	2	25,0	25,0	25,0
	Não	6	75,0	75,0	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 30- Recursos Humanos

Há recursos humanos (pessoal administrativo, de apoio pedagógico) suficientes para a realização do trabalho?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	1	12,5	12,5	12,5
	Não	7	87,5	87,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 31- Recursos financeiros e complementares

Além dos recursos financeiros que a escola recebe dos órgãos públicos (Secretaria Estadual de Educação, FNDE, PDDE) é necessário algum tipo de complementação?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	6	75,0	75,0	75,0
	Não	1	12,5	12,5	87,5
	Não respondeu	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Além dos recursos financeiros que a escola recebe, ela precisa complementar estes recursos?					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Promoção de festas e eventos em parceria com a comunidade	5	62,5	62,5	62,5
	Venda de merenda	2	25,0	25,0	87,5
	Não se aplica	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 32- Projeto pedagógico da escola

O Projeto Pedagógico desta escola:					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Está em fase de elaboração.	1	12,5	12,5	12,5
	Foi elaborado pelo coletivo da escola: Coordenadores pedagógicos, representantes de pais, alunos, funcionários, direção	7	87,5	87,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 33- Programa de intervenção pedagógica -PIP

O Projeto de Intervenção Pedagógica da escola:					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Foi elaborado pela equipe de professores da escola	1	12,5	12,5	12,5
	Foi elaborado pelo coletivo da escola: Coordenadores pedagógicos, representantes de pais, alunos, funcionários, direção	6	75,0	75,0	87,5
	Não existe Projeto de Intervenção Pedagógica.	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 34- Base do PIP

O Projeto de Intervenção Pedagógica da escola:					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Baseia-se na necessidade da escola	7	87,5	87,5	87,5
	Baseia-se na matriz de referência	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 35- Autonomia financeira

Autonomia para aplicar os recursos financeiros de acordo com as suas necessidades					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Não	7	87,5	87,5	87,5
	Não respondeu	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 36-Autonomia administrativa

Autonomia para definir o quadro de funcionários					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Não	7	87,5	87,5	87,5
	Não respondeu	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 37- Autonomia para definição do calendário

Autonomia para definir o calendário escolar					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	1	12,5	12,5	12,5
	Não	6	75,0	75,0	87,5
	Não respondeu	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 38- Autonomia para definição da proposta pedagógica

Autonomia para definir a proposta pedagógica					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	6	75,0	75,0	75,0
	Não	1	12,5	12,5	87,5
	Não respondeu	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 39- Autonomia de intervenção

Definir as estratégias de intervenção após os resultados das					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Sim	5	62,5	62,5	62,5
	Não	2	25,0	25,0	87,5
	Não respondeu	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 40- Discussão dos resultados

O calendário escolar prevê momentos para a realização de:					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Reuniões de conselhos	2	25,0	25,0	25,0
	Discussão e reflexão coletiva sobre os resultados avaliativos	3	37,5	37,5	62,5
	Nenhuma das alternativas acima	2	25,0	25,0	87,5
	Todas as alternativas acima	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 41- Elaboração do PIP

O calendário escolar prevê momentos para a realização de:					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Reuniões para elaboração P.I.P.	1	12,5	25,0	25,0
	Reuniões de pais	2	25,0	50,0	75,0
	Todas as alternativas acima	1	12,5	25,0	100,0
	Total	4	50,0	100,0	
Perdidos	Não respondeu	4	50,0		
Total		8	100,0		

Tabela 42- Avaliações que ocorrem na escola

Quais as avaliações que acontecem na sua escola:					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Proalfa	1	12,5	12,5	12,5
	Provinha Brasil	2	25,0	25,0	37,5
	Todas	5	62,5	62,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 43- Avaliação do PROEB

Qual Proeb					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	5º	2	25,0	25,0	25,0
	Todas	2	25,0	25,0	50,0
	5º e 9º	2	25,0	25,0	75,0
	5º e 3º	1	12,5	12,5	87,5
	9º e 3º	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 44- Opinião do diretor sobre a quantidade de avaliação

Qual a sua opinião sobre a quantidade e frequência de avaliações externas como o Saeb, Proeb, Proalfa:					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Necessárias	7	87,5	87,5	87,5
	Poderia ter uma ocorrência mais espaçada	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 45a- Opinião do diretor sobre avaliação externa

Você, diretor, considera as avaliações externas como:					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Um importante instrumento diagnóstico de auxílio à escola	5	62,5	62,5	62,5
	Um instrumento que concorre para a melhoria a partir da comparação entre resultados de outras escolas.	1	12,5	12,5	75,0
	Um instrumento que agrega em si outras intencionalidades, além de avaliar o aluno.	1	12,5	12,5	87,5
	Não respondeu	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 45b- Opinião do diretor sobre avaliação externa

Você, diretor, considera as avaliações externas como:					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Uma ação externa que interfere no calendário normal das escolas, causando transtornos e alterações na rotina escolar.	1	12,5	12,5	12,5
	Um instrumento que agrega em si outras intencionalidades, além de avaliar o aluno.	4	50,0	50,0	62,5
	Não respondeu	3	37,5	37,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 46- Prioridade dada aos resultados

Na sua escola, no tratamento dos resultados das avaliações externas é dada prioridade a :					
		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Proalfa	5	62,5	62,5	62,5
	Proeb - 5 ano	2	25,0	25,0	87,5
	Proeb - 9 ano	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 47- Apropriação dos resultados

Os resultados das avaliações externas (Proalfa, Proeb) e sua apropriação pela escola pode ser considerado como:

		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Satisfatória	5	62,5	62,5	62,5
	Insuficiente	2	25,0	25,0	87,5
	Outras	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 48a-Opinião sobre a política acordo de resultados

Qual a sua opinião sobre a Política de Acordo de Resultados/ Prêmio por Produtividade?

		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Estratégia que induz o trabalho por pressão	3	37,5	37,5	37,5
	Estratégia de controle sobre o trabalho do diretor	2	25,0	25,0	62,5
	Outras	3	37,5	37,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 48b-Opinião sobre a política acordo de resultados

Qual a sua opinião sobre a Política de Acordo de Resultados/ Prêmio por Produtividade?

		Frequências	Percentuais	Percentuais Válidos	Percentuais acumulados
Válido	Excelente estratégia para incentivar o trabalho do diretor	3	37,5	37,5	37,5
	Estratégia que pode gerar pré-indisposição no diretor	1	12,5	12,5	50,0
	Estratégia que induz o trabalho por pressão	2	25,0	25,0	75,0
	Estratégia de controle sobre o trabalho do diretor	1	12,5	12,5	87,5
	Outras	1	12,5	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Tabela 49- Evolução dos resultadosé 2000/2009



FONTE: www.educacao.mg.gov.br. Acesso em: 25/11/2010

ROTEIROS DE ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

NOME DA ESCOLA: _____

PROFICIÊNCIA/PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO: _____

DIRETOR/VICE: _____

1. Tempo de gestão na escola.
2. De que forma os resultados das avaliações do PROEB chegam à sua escola?
3. Além da divulgação disponibilizada na internet, vocês recebem algum outro tipo de material impresso? Quais?
4. Como você considera em relação à acessibilidade, a forma como os resultados são divulgados? Como se processa a compreensão dos mesmos?
5. Vocês recebem orientações por parte dos Gestores, S.R.E. sobre como interpretar os dados? Se sim, aonde acontecem os encontros e como você os avalia?
6. Recebem orientações específicas em relação ao trabalho a ser desenvolvido a partir dos resultados da sua escola? Se sim, em que formato as orientações são dadas – orais/escritas?
7. Os resultados são repassados e trabalhados com os professores? Se sim, quando, por quem e de que forma?
8. Além de orientações, vocês recebem algum outro tipo de suporte? (financeiro por exemplo)
9. Os órgãos centrais (Superintendência Regional de Ensino, Secretaria de Estado da Educação) estabelecem metas, prioridades, prazos a serem cumpridos por você, diretor, no sentido de intervir na realidade exposta pelos resultados?
10. Quais as implicações para a escola, para sua função, caso não sigam as orientações (elaboração do PIP, execução, prazos) da SRE, não elaborem o PIP ou não o pratiquem? Vocês têm a opção de não seguir as orientações e autonomia para agir da maneira que convir?
11. Você considera que houve algum tipo de mudança na sua prática, no trabalho que você exercia antes das demandas por avaliação e por resultados? (tempo de trabalho, intensificação, envolvimento com avaliação contínua...)
12. Em que sentido houve alterações? Quais ações foram acrescentadas à sua prática, houve intensificação no exercício do seu trabalho como diretor?
13. Qual a sua opinião sobre as avaliações externas que são realizadas nas escolas? Quantidade, o que avaliam, o que mudam na relação de trabalho e avaliação do servidor. (Prêmio por produtividade.

ROTEIRO DE ENTREVISTA

S.R.E./MG _____

RESPONSÁVEL PELO SIMAVE/PROEB: _____

1. Quais são os materiais produzidos pelos Gestores para divulgação dos resultados do PROEB? Além dos disponibilizados no site da Secretaria e do Caed.

-Qual a relação da SER com o CAED? Qual o papel da SER em todo o processo de avaliação
2. Como os resultados são repassados às escolas? Por quem? Quais as estratégias da :Superintendência?
3. Acontecem reuniões com os diretores escolares? Com que frequência? Aonde?
4. Quais são as estratégias utilizadas para promover a assimilação e compreensão dos resultados pela escola?
5. Quais as expectativas da S.R.E. sobre o trabalho a ser desenvolvido pelo diretor escolar a partir dos resultados?
6. Há algum tipo de estímulo aos diretores, às escolas para reagirem e superarem os resultados desfavoráveis?
7. A S.R.E./MG acompanha o trabalho do diretor, da escola para verificar se ações são desenvolvidas no sentido de melhorar o desempenho da escola após a divulgação dos resultados das avaliações? Como?

