

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Edna Martins Borges

AVALIAÇÕES EXTERNAS EM LARGA ESCALA NO CONTEXTO ESCOLAR:
PERCEPÇÃO DOS DIRETORES ESCOLARES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO
DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2016

Edna Martins Borges

AVALIAÇÕES EXTERNAS EM LARGA ESCALA NO CONTEXTO ESCOLAR:
PERCEPÇÃO DOS DIRETORES ESCOLARES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO
DE 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: Conhecimento e Inclusão Social, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Professora Doutora Lívia Maria
Fraga Vieira (FaE/UFMG)

Co-orientador: Professor Doutor Virgínio
Isidro Martins Sá (IE/UMinho)

Belo Horizonte
Faculdade de Educação - UFMG

2016

B732a

T

Borges, Edna Martins, 1958-

Avaliações externas em larga escala no contexto escolar : percepção dos diretores escolares da rede estadual de ensino de Minas Gerais / Edna Martins Borges. - Belo Horizonte, 2016.
327 f., enc, il..

Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Orientadora : Livia Maria Fraga Vieira.

Co-orientador: Virgínio Isidro Martins Sá.

Bibliografia : f. 284-312.

Anexos: f. 313-325.

1. Educação -- Teses. 2. Avaliação educacional -- Minas Gerais -- Teses.
3. Escolas -- Organização e administração -- Minas Gerais -- Teses. 4. Educação e Estado -- Minas Gerais -- Teses. 5. Diretores escolares -- Teses. 6. Rendimento escolar -- Teses.

I. Título. II. Vieira, Livia Maria Fraga. III. Sá, Virgínio Isidro Martins.
IV. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 371.26

Catálogo da Fonte: Biblioteca da FaE/UFMG

Nome: BORGES, Edna Martins

Título: Avaliações externas em larga escala no contexto escolar: percepção dos diretores escolares da rede estadual de ensino de 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: Conhecimento e Inclusão Social, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Livia Maria Fraga Vieira (Orientadora – UFMG)

Professora Dra. Sandra Zákia Lian de Sousa – USP

Professor Dr. Álvaro Moreira Hypólito UFPel

Professora Dra. Dalila Andrade Oliveira – UFMG

Professora Dra. Ângela Imaculada Loureiro de F. Dalben – UFMG

Professor Dr. Nigel Brooke - UFMG

Belo Horizonte, 26 de fevereiro de 2016

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Borges e Geralda,

Aos meus filhos, Gabriel e Mariana,

Ao Gerson, sempre amigo e companheiro.

AGRADEÇO

À minha querida família, pelo apoio incondicional e compreensão da minha ausência ao longo desses quatro anos.

À minha orientadora, Dra. Lívia Fraga, que me abriu as portas do doutorado.

Ao meu co-orientador Dr. Virgínio Sá, com quem tive a honra de conviver no estágio doutoral, na Universidade do Minho, em Portugal, pela seriedade com que lida com a pesquisa, pelas reuniões semanais e pela grande generosidade.

Às professoras Sandra Zákia e Dalila de Oliveira pelas sugestões lúcidas e preciosas para minha pesquisa no exame de qualificação. À professora Ângela Dalben, que não podendo estar na banca de qualificação, mandou-me suas contribuições.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação da FaE.

Às professoras Fátima Antunes e Leonor Torres, do Instituto de Educação da Universidade do Minho/Braga, por me receberem de forma tão carinhosa, como ouvinte, em suas disciplinas.

À minha querida amiga professora Maria Céres Pimenta Spínola Castro pela leitura cuidadosa e contribuições preciosas ao meu texto.

Ao Gerson Lima, por ter contribuído, enormemente, com essa tese, com interrogações e observações pertinentes e à Renata Alvarenga pela colaboração na revisão do texto.

À Vera Teixeira Alves, professora da Escola Estadual Dr. Paulo Diniz, por facilitar conversas com os professores e os diretores da escola.

Ao Fernando Costa, sempre amigo, pelo constante incentivo.

Ao Marcos Alves pela amizade e pela formatação da minha tese, um grande presente.

Ao Gleidson Pinto, Frederico Toledo e Thiago Gomes pela presteza e rapidez com que forneceram alguns dados da rede estadual de ensino de Minas Gerais.

Aos meus colegas do Doutorado da FaE/UFMG, do Instituto de Educação da Universidade do Minho, do GESTRADO e da Casa de Santa Zita com quem tive a oportunidade de conviver e dividir algumas experiências gratificantes, pautadas por uma relação de amizade e solidariedade.

À CAPES pelo investimento que possibilitou o aprofundamento teórico no exterior.

Aos amigos que acompanharam e me apoiaram durante esta trajetória, contribuindo de forma direta ou indireta para a realização deste trabalho...

RESUMO

Esta pesquisa buscou apreender e analisar a percepção de diretores de escolas estaduais de Minas Gerais sobre os efeitos do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) no contexto escolar. Partiu-se de estudos das reformas educacionais da década de 1990, realizadas em contextos geográficos, políticos, sociais, econômicos e culturais diferentes, no âmbito do Estado pós-burocrático, com o objetivo de buscar as especificidades, semelhanças e diferenças da experiência brasileira. Constatou-se a centralidade das avaliações educacionais como eixo estruturante dessas reformas e a defesa de que elas contribuem para a melhoria da qualidade da educação. Optou-se por realizar a pesquisa no estado de Minas Gerais por ser um dos pioneiros no campo da avaliação educacional, tendo consolidado uma dinâmica de trabalho na rede de ensino sustentada pela relação entre avaliação, planejamento e controle. A implantação de um programa de avaliação educacional no estado ocorreu em 1992, avançando para a criação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública, no ano de 2000, sendo composto atualmente por três avaliações: PROEB, PROALFA e PAAE. A pesquisa priorizou o período denominado “Choque de Gestão” (2003-2014), com características do modelo de gestão *New Public Management*. A investigação adotou uma abordagem quali-quantitativa. Como instrumento de coleta de dados utilizou-se questionários encaminhados de forma *online* para os diretores de todas as escolas públicas estaduais de Minas Gerais, com retorno de 26,7% dos questionários. Os dados foram organizados em categorias que melhor definissem o contexto escolar, escolhidas a partir da experiência da pesquisadora como professora e gestora de redes públicas de educação básica e referendadas em estudos de Tardif e Lessard (2012) e André (1992). A pesquisa mostrou que na percepção dos diretores as avaliações externas são relevantes para as escolas e que seus profissionais possuem uma compreensão satisfatória dos resultados e da escala de proficiência do PROEB. Com relação aos seus efeitos no contexto escolar detectou-se, que na percepção dos diretores: as avaliações apresentam aspectos positivos que atuam para melhorar o ensino, as avaliações internas da aprendizagem e o compromisso dos professores com o ensino e a aprendizagem; os professores ensinam, sobretudo, de acordo com a proposta curricular da SEE-MG, não ocorrendo diminuição do tempo destinado às outras dimensões da formação do educando; as avaliações não interferem de forma negativa nas práticas colaborativas entre os profissionais da escola. Mais da metade dos diretores não se sente pressionada pela SEE-MG e pelo Colegiado Escolar, mas reconhece que exerce algum tipo de pressão sobre os professores para que melhorem os resultados dos alunos e considera que o segmento de onde os professores sentem menos pressão é o dos pais. Verifica-se, ainda, a percepção de que as avaliações externas contribuíram para melhorar a participação da comunidade na escola.

Palavras-chave: avaliação educacional, qualidade da educação, diretor escolar, contexto escolar, Rede Estadual de ensino de Minas Gerais.

ABSTRAT

The present research aimed at apprehending and analyzing the perception of school principals from Minas Gerais regarding the effects of the “Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica” (PROEB) to their school context. We started from previous studies regarding educational reforms in the 90s, which took place in a different geographic, political, social, economic and cultural context, in post-bureaucratic State, where we tried to point out specificities, similarities and differences from the Brazilian experience. Our studies perceived the centrality of educational evaluations as structuring axis of these reforms and the plea that they contribute to an increase in the quality of education. We decided to carry our research on the state of Minas Gerais, since it is one of the pioneer in the field of educational evaluation, having consolidated a dynamics of work in the schooling network sustained by the relation between evaluation, planning and control. An educational evaluation program was implemented in that state in the year of 1992, and advanced with the creation of the “Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública”, in 2000, currently composed of three evaluations: PROEB, PROALFA and PAAE. Our research prioritized the period known as “Choque de Gestão” (2003-2014), which had characteristics of the “New Public Management” model. Our researched was based on a quali-quantitative approach. We collected data from forms sent online to principals from all state-managed schools from Minas Gerais, having received response from 26,7% of them. Data was organized and analyzed according to categories that best define school context, chosen according to researcher’s previous experience as a teacher and as basic education public-network manager and previously described in studies from Tardif e Lessard (2012) and André (1992). Our results show that according to principals’ perception the external evaluation are relevant to schools and their professionals have good comprehension of the results and the proficiency index from PROEB. As to their effect on schooling context we detected that, according to principals perception: evaluations present positive aspects that contribute for a better education, the internal learning evaluation favors the compromise of teachers to the teaching learning process; teachers focus, overall, on teaching in accordance to the curricular proposition from SEE-MG, and there is no reduction in time destined to other dimensions of the students’ formation; evaluations does not interfere negatively on the collaborative practices among school professionals. Over half the principals do not feel pressed by SEE-MG or School Collegiate, but recognize that they exert some degree of pressure over the teachers for better students’ results, and they consider that the segment from which teachers receive the least pressure is from the students’ parents. We also verified the perception that external evaluation contribute for a greater participation of the community in the schools.

Keywords: Educational evaluation, schooling quality, school principals, schooling context, Minas Gerais' state schooling network

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Projeção de médias nacionais para o IDEB no PNE	117
Quadro 2: Avaliações realizadas em Minas Gerais no período de 1992-1998	165
Quadro 3: Disciplinas/Conteúdos avaliados de 1992 a 1998	165
Quadro 4: Disciplinas avaliadas no PROEB – 2000-2013	174
Quadro 5: Prioridades políticas para a área educacional no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – 2003- 2011	186
Quadro 6: Número e Porcentagem de diretores respondentes por SRE	231

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Curso de pós-graduação de mais alta titulação diretores escolares – Brasil – 2013	235
Tabela 2: Percepção dos diretores sobre a relevância das avaliações – Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	241
Tabela 3: Pressão sobre os profissionais da escola e alunos X Idade dos gestores, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	262
Tabela 4: Pressão sobre os profissionais da escola e alunos X Tempo na gestão escolar, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	263
Tabela 5: Proficiência média e níveis de desempenho no PROEB – Rede de ensino estadual e municipal – Avaliação Matemática – 2006-2013	276
TABELA 6: Proficiência média e níveis de desempenho no PROEB – Redes de ensino estadual e municipal – Avaliação de Língua Portuguesa - Minas Gerais – 2006-2013 ...	277

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução da participação dos alunos da rede estadual no PROEB – 2000-2013	175
Gráfico 2: Evolução da participação dos alunos das redes municipais de Minas Gerais no PROEB – 2000-2013	175
GRÁFICO 3: Atendimento educacional – Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	237
Gráfico 4: Quantidade de turmas das escolas pesquisadas da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	237
Gráfico 5: Avaliações aplicadas nas escolas estaduais participantes da pesquisa- Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	240
Gráfico 6: Planejamento e gestão do ensino aprendizagem, segundo respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	246
Gráfico 7: Mudanças curriculares, segundo respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	250
Gráfico 8: Avaliação Interna da Aprendizagem, segundo respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	253
Gráfico 9: Práticas coletivas e colaborativas, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	254
Gráfico 10: Participação da comunidade, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	256
Gráfico 11: Pressão sobre os profissionais da escola e alunos, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	258

Gráfico 12: Grau de autonomia, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	264
Gráfico 13: Estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações externas, segundo a percepção dos respondentes da rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	269
Gráfico 14: Percepção dos diretores respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais sobre o Acordo de Resultados e Prêmio por Produtividade	272
Gráfico 15: Aprendizagem: contextos internos e externos à escola, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015	274
Gráfico 16: Percepção geral dos diretores respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais sobre as avaliações externas	275

LISTA DE SIGLAS

ADI - Avaliação de Desempenho Institucional
AGEE - Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
ANA - Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNC – Base Nacional Comum
CBC – Conteúdos Básicos Comuns
CAED - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ – Custo Aluno Qualidade
CBA - Ciclo Básico de Alfabetização
CNE – Conselho Nacional de Educação

EDURURAL - Projeto de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro

ENCCEJA - Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

EpR – Estado por Resultado

FaE – Faculdade de Educação

FCC - Fundação Carlos Chagas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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

GESTRADO - Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MAGISTRA – Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério da Educação

NCLB - Nenhuma Criança Deixada para Trás

NGP – New Public Management

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não Governamental

OREALC - Oficina Regional para América Latina e Caribe

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAAE – Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar

PCNs- Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE-Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola

PIP - Programa de Intervenção Pedagógica

PISA - Programa Internacional de Avaliação Comparada

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNE – Plano Nacional de Educação

PPP – Projeto Político Pedagógico

PROALFA - Programa de Avaliação da Alfabetização

PROEB - Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica

ProQualidade - Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica de Minas Gerais

PROUNI - Programa Universidade para Todos

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SAEP - Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público

SARESP - Sistema do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SEB – Secretaria de Educação Básica

SEE-MG - Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIMAVE - Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica

SRE - Superintendência Regional de Ensino

TRI - Teoria de Resposta ao Item

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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1. Razões de uma escolha.....	19
2. Discussão conceitual.....	21
3. A escola como espaço da pesquisa.....	24
4. Os sujeitos da pesquisa.....	25
5. Definição de uma pergunta de partida.....	26
6. Objetivo da pesquisa.....	26
7. Metodologia.....	27
7.1 Estudos e estratégias para a realização da pesquisa	27
8. Estrutura do trabalho.....	28
CAPÍTULO I - O CONTEXTO INTERNACIONAL E A EMERGÊNCIA DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS EM LARGA ESCALA NAS REFORMAS EDUCACIONAIS.....	31
1.1 - Globalização e políticas educativas.....	31
1.2. Os novos modos de regulação e a avaliação educacional.....	37
1.2.1. O Estado-avaliador e a ênfase nas avaliações educacionais	42
1.2.2. Estado-avaliador e performatividade	45
1.3. Avaliação e autonomia.....	46
1.4. Avaliação e quase-mercado	49
1.5. Políticas de avaliação associadas à <i>accountability</i>	53
1.6. Reformas educacionais em países centrais.....	57
1.6.1. Inglaterra: A revolução conservadora na educação	57
1.6.2. Estados Unidos: Uma nação em risco.....	61
1.6.3. Reformas educacionais em países europeus.....	65
1.7. As reformas educacionais na América Latina e Caribe.....	66
1.8. A reforma educacional brasileira no âmbito da reforma gerencial do Estado.....	70
1.8.1. Reforma educacional brasileira.....	73
1.8.2. Federalismo, descentralização e regime de colaboração.....	75
1.8.3. Descentralização e financiamento.....	78
1.8.4. Regulamentação do FUNDEF.....	80

1.8.5. Gestão da educação, autonomia e trabalho coletivo.....	81
1.8.6. Parâmetros Curriculares Nacionais.....	84
1.8.7. Políticas educacionais no governo Lula e governo Dilma: permanências e descontinuidades.....	86

**CAPÍTULO II - EXPANSÃO DAS OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS,
JUSTIÇA ESCOLAR E AVALIAÇÃO EXTERNA..... 92**

2.1. Diversos olhares.....	92
2.2. O que dizem os estudos acadêmicos.....	93
2.3. Qualidade da educação e organizações multilaterais.....	108
2.4. Qualidade da educação no novo Plano Nacional de Educação do Brasil (2014- 2024).....	115
2.5. Qualidade da educação e fatores extraescolares.....	120
2.6. Qualidade da educação e fatores intraescolares	128
2.7. Qualidade da educação: os desafios de uma escola justa e eficaz.....	134
2.8. Possíveis consensos?.....	139

**CAPÍTULO III - AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E EM
MINAS GERAIS..... 142**

3.1. Níveis e funções da avaliação educacional.....	143
3.2. Percursos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil.....	145
3.2.1. Inovações no SAEB: Teoria de Resposta ao Item (TRI) e Matrizes de Referência	149
3.2.2. Anos 2000: Consolidação das avaliações em larga escala.....	150
3.2.3. Avaliando a Alfabetização.....	153
3.2.4. Outras avaliações da educação básica.....	154
3.2.5. Plano de desenvolvimento da educação: autoavaliação?.....	155
3.3. Políticas educativas em Minas Gerais e avaliação externa em larga escala: retrospectiva.....	157
3.3.1. Percursos do sistema mineiro de avaliação.....	159
3.3.2. Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais.....	160
3.3.3. Escola Sagarana e implantação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação (SIMAVE)	168
3.3.4. Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB).....	170

3.3.5. Divulgação dos resultados do PROEB.....	173
3.4. A política “Choque de Gestão”.....	176
3.4.1 A segunda geração do Choque de Gestão: “Estado para Resultados” (EpR).....	181
3.4.2. A terceira geração do Choque de Gestão: “Gestão para a Cidadania” (GpC).....	182
3.5. As políticas educacionais no contexto do Choque de Gestão.....	183
3.5.1. Novas avaliações: Programa de Avaliação da Aprendizagem (PAAE) e o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA).....	187
3.5.2. Programa de Intervenção Pedagógica e o Dia “D”.....	188
3.6. Os (des)usos dos resultados das avaliações externas em larga escala	193
CAPÍTULO IV - ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS.....	200
4.1. Natureza do estudo.....	200
4.2. Estratégias de investigação.....	202
4.2.1. Pesquisa bibliográfica.....	202
4.2.1.1. Consulta ao banco de teses e dissertações da CAPES.....	202
4.2.1.2. Livros, periódicos e artigos acadêmicos.....	217
4.2.2. Pesquisa documental.....	219
4.3. Coleta dos dados por meio de questionários.....	222
4.4. Tratamento e análise dos dados.....	225
CAPÍTULO V - EFEITOS DAS AVALIAÇÕES DO PROEB NO CONTEXTO ESCOLAR.....	227
5.1. Contextualizando a organização escolar e as categorias de análise.....	227
5.2. De que lugar falam os diretores.....	230
5.2.1. Caracterização do perfil dos diretores.....	234
5.2.2. Caracterização das escolas.....	236
5.3. Autoavaliação da escola.....	238
5.4. Escola e avaliações externas.....	239
5.4.1. Avaliações aplicadas nas escolas: como os diretores as percebem?.....	239
5.4.2. Divulgação dos resultados do PROEB.....	242
5.4.3. Compreensão dos dados do PROEB.....	244
5.5. Percepção dos diretores sobre os efeitos do PROEB no contexto escolar.....	245

5.6. Percepção dos diretores sobre a política “Acordo de Resultados” e o “Prêmio por Produtividade”	270
5.7. Visão geral dos diretores sobre as avaliações.....	273
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	279
REFERÊNCIAS	285
ANEXOS	315

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objetivo principal investigar a percepção de diretores de escolas públicas estaduais de Minas Gerais¹, de ensino fundamental e médio, sobre os efeitos do Programa de Avaliação da Rede de Educação Básica (PROEB) no contexto escolar.

Os primeiros movimentos para a criação e implementação de um sistema próprio de avaliação externa no estado de Minas Gerais foram feitos no contexto da reforma educativa, ocorrida no período de 1991 a 1998, denominada “Minas Aponta o Caminho”. Além da avaliação externa, outros pilares da reforma educativa foram enunciados: a descentralização com autonomia financeira, administrativa e pedagógica para as escolas, fortalecimento da direção da escola por meio de eleição dos diretores pela comunidade, criação do Colegiado Escolar, desenvolvimento dos profissionais da educação e integração com os municípios.

Minas Gerais se destacou no cenário nacional pelo seu pioneirismo na criação do seu sistema próprio de avaliação externa, ao instituir em 1992 o Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais. Outros estados pioneiros foram o Ceará, com criação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE), implementado em 1992, e São Paulo, com a criação do Sistema do Rendimento Escolar do Estado (SARESP), implantado em 1996.

Com a evolução do processo avaliativo em Minas Gerais e no Brasil, o Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais foi ampliado e transformado, no ano de 2000, em Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE). No âmbito do SIMAVE foram instituídas três avaliações, sendo duas externas e uma interna: o Programa de Avaliação da Rede de Educação Básica (PROEB), ainda no ano de 2000; o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), cuja primeira avaliação ocorreu em 2005; e o Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE) -, criado em 2005 e implantado em 2006. Do PROEB participam todos os

¹ Minas Gerais é uma das 27 unidades federativas do Brasil, localizada na Região Sudeste do país, sendo o quarto estado com a maior área territorial e o segundo em quantidade de habitantes. Seu território é subdividido em 853 municípios, a maior quantidade dentre os estados brasileiros. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Minas Gerais possui o segundo maior colégio eleitoral do país, com 15.019.136 cidadãos. Minas Gerais possui a segunda maior rede de ensino do país, com 4.746.926 estudantes em 2014, o que correspondia a 9,54% do total nacional.

estudantes das redes estaduais e municipais de ensino de Minas Gerais, matriculados no 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio². São avaliadas as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Importante observar que as reformulações mais importantes no sistema de avaliação mineiro foram realizadas a partir de 2003 e se inserem na reforma gerencial do Estado, denominada de “Choque de Gestão”, iniciada no governo de Aécio Neves e ancorada na criação do modelo contratual como forma de regulação. Na área educacional foi estruturado um sistema de metas por unidade escolar, vinculadas à bonificação por resultados e avaliações de desempenho individual.

Consideramos a política de avaliação externa em larga escala em Minas Gerais como um objeto privilegiado de investigação, por apresentar, além do seu pioneirismo, um processo articulado entre a avaliação externa, publicação e discussão dos seus resultados, elaboração de programas de intervenção pedagógica e política de responsabilização (*accountability*).

1. Razões de uma escolha

A temática da avaliação sempre foi uma preocupação central na minha prática como professora de história da educação básica, a partir de 1982, como diretora de escola pública (1989-1994; 1998-2000) e, posteriormente, como gestora na Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (2004-2007) e na Coordenação-Geral do Ensino Fundamental da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (2008-2012). Como professora preocupava-me a forma como a escola realizava a avaliação da aprendizagem, que servia muitas vezes como mecanismo de exclusão escolar e com o fato dela não conseguir, por si só, garantir a qualidade desejada para a educação. Considerava que a avaliação da aprendizagem dos alunos, sob a responsabilidade direta dos professores da escola, não se constituía como um processo de reflexão da prática pedagógica que pudesse contribuir para a melhoria do processo de

² A educação no Brasil é organizada em dois grandes níveis: Educação Básica e Educação Superior. A educação básica possui três etapas: educação infantil para crianças de zero a cinco anos de idade, ensino fundamental com duração de nove anos, para pessoas dos seis aos 14 anos de idade, ensino médio, para jovens de 15 a 17 anos de idade. O ensino é obrigatório para pessoas com idade de 4 a 17 anos.

ensino e aprendizagem. Na verdade, o sentido da avaliação era, e ainda continua sendo em milhares de escolas, classificar, selecionar e certificar.

Como gestora no Ministério da Educação tive a oportunidade de participar de seminários, fóruns e encontros com gestores municipais e estaduais de educação de vários cantos do país. Em muitos desses eventos estava responsável pela apresentação das características e importância das avaliações nacionais da educação básica, em especial da Prova Brasil e da Provinha Brasil. Ao mesmo tempo, questionava sobre os usos que os gestores dos sistemas educacionais e os diversos atores das instituições educativas faziam ou não dos resultados das avaliações externas em larga escala, se havia alguma articulação entre elas e as avaliações internas e da capacidade das avaliações externas levarem à melhoria da qualidade da educação, mesmo com o uso do conceito de qualidade restrito ao desempenho nos testes padronizados.

As avaliações nacionais externas começaram a se concretizar no Brasil a partir de 1988, com a proposição do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau (SAEP), lançando as bases para o surgimento e a consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 1991. Seus objetivos centrais eram a promoção de uma avaliação que articulasse dois tipos de medidas - a aprendizagem dos estudantes e fatores de contexto correlacionados com o desempenho - e subsidiar os gestores na tomada de decisões para a formulação e execução de políticas públicas educacionais.

A partir da iniciativa do governo federal de criação do SAEB e, posteriormente, da Prova Brasil (2005) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB - 2007), vários estados e municípios construíram e consolidaram seus próprios sistemas de avaliação, o que tem gerado, “pela expansão do número e sofisticação dos sistemas de avaliação durante os últimos anos e pela exploração de novas formas de aproveitar as informações geradas” (BROOKE e CUNHA, 2011, p. 18) uma diversificação nas formas de utilização dos resultados dos alunos pelos gestores educacionais, como as detectadas pelos autores em alguns estados: para avaliar e orientar a política educacional; para informar as escolas sobre a aprendizagem dos alunos e definir estratégias de formação continuada; para informar ao público; para a alocação de recursos; para políticas de incentivos salariais; como componente da política de avaliação docente e para a certificação de alunos e escolas.

Entretanto, o que as pesquisas acadêmicas têm informado sobre as relações entre as avaliações externas em larga escala do desempenho escolar dos alunos e os usos dos seus resultados pelas escolas? Em que medida essas avaliações têm produzido efeitos sobre o contexto escolar? Como os diretores escolares a percebem?

2. Discussão conceitual

Trabalharemos nesta pesquisa com o conceito de escola utilizada por Lima (2001) que coloca ênfase nas dimensões organizacionais da escola no quadro de uma sociologia das organizações educativas. Lima (2008) caracteriza a escola como uma organização educativa complexa e multifacetada, composta por relações formais e informais entre membros docentes e entre discentes. Segundo o autor, apesar da escola estar subordinada ao controle burocrático centralizado, isto não nos permite afirmar que ela seja uma organização burocrática, mesmo considerando as orientações centralizadas como “importante constrangimento que se abate sobre a organização e seus membros” (LIMA, 2001, p. 40). O autor adverte que a escola deve ser vista como uma organização que possui margem de autonomia, ainda que seja uma autonomia relativa e capacidades estratégicas. Em seu estudo da escola o autor organiza um quadro teórico marcado por dois polos: por um lado, incorpora as interpretações racional-burocráticas, que “realçam mais a clareza dos objetivos organizacionais, os processos de previsão e de planejamento, as estratégias de tipo racional, a ordem e a conexão/conjunção de elementos no interior das organizações (p. 9)”. Por outro, os “modelos de ambiguidade e de anarquia organizada (...) destacando mais a subjetividade, a incerteza das tecnologias e a falta de clareza e de consensualidade dos objetivos, as dimensões culturais e simbólicas das organizações” (idem, p. 9). Embora estejam em lados opostos, os dois polos – a face burocrática e a face anárquica - são capazes de se atraírem e interagirem no interior da escola, provocando certo grau de disjunção, ou de conexão entre o modelo burocrático racional e a realidade.

Assim, por mais poderosos que sejam os controles político-administrativos, quais seriam as margens de autonomia da escola face às pressões políticas e administrativas do poder central no caso das avaliações externas? E com relação à comunidade escolar, ela influencia as escolas? Não se pode supor, de antemão, que as definições traçadas

sem a participação dos profissionais da escola, serão implementadas por ela, em especial no âmbito da sala de aula, fator que torna indispensável ouvi-los sobre os efeitos das políticas educacionais no contexto escolar.

Tendo em vista a centralidade das avaliações padronizadas em larga escala como estratégias empreendidas pelos Estados nacionais nas orientações das políticas públicas no âmbito das reformas educacionais da década de 1990, estudos sociológicos do campo da educação (AFONSO, 2009; NEAVE, 2001; BALL, 2004) indicam que estamos diante de uma nova fase do papel do Estado, denominada de Estado-avaliador. Verifica-se, que a partir do declínio do *Welfare State* e, com a ascendência do neoliberalismo, o foco da avaliação é transferido para o controle e racionalidade econômica, no intuito de cortar gastos e incentivar a competitividade do mercado. Segundo Afonso (2005), em sentido amplo, a expressão Estado-avaliador refere-se ao *ethos* competitivo assumido pelo Estado neoliberal, no qual o Estado assume a lógica do mercado importando modelos de gestão da iniciativa privada para o setor público, com ênfase nos resultados e nos produtos do sistema educacional, instaurando a cultura gerencial na administração pública.

A avaliação em larga escala e seus efeitos são associados às características da introdução na educação, do que Stephen Ball (2002) tem denominado de nova cultura da performatividade, definida pelo autor como uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meios de controle. Em uma cultura baseada na performatividade, o desempenho é um fator central e a busca pelo desempenho máximo é uma constante, sendo utilizado como indicador de produtividade de sujeitos individuais ou organizações. Segundo Ball (2002), no âmbito educacional, a procura por resultados ou por desempenho deixou em segundo plano a consciência de que, nessa área, tão importante quanto os resultados são os caminhos que levam a eles.

Outro conceito com o qual trabalharemos nesta pesquisa e que se articula com os anteriores, é o de *accountability*, que associa avaliação externa com prestação de contas e responsabilização. Segundo Afonso (2012), o conceito de *accountability* está enclausurado nas lógicas do pensamento único, neoconservador e neoliberal e indica “uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de

contas (...)” (p. 472), gerando formas autoritárias de responsabilização das instituições educacionais e dos indivíduos. No entanto, é preciso considerar que existem diferentes modalidades de *accountability*, em função das realidades locais, e o próprio autor avalia como sendo necessário o resgate crítico da problemática da *accountability*, pois há alternativas que “podem e devem ser reflexivamente consideradas e postas em práticas” (p. 477). Julga pertinente a articulação da avaliação com a prestação de contas e a responsabilização, mas com outra configuração, “pressupondo relações e conexões mais abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstruírem” (p. 478), e que se legitimem em valores e princípios essenciais, como a cidadania crítica, o *empowerment*, o direito à informação e a transparência.

Um dos argumentos que levou à defesa e à implementação das avaliações externas, sejam elas nacionais ou internacionais, foi a sua importância para a melhoria da qualidade da educação pública. Percebe-se, inclusive, que para vários setores da opinião pública, essas avaliações constituem medidas irrefutáveis da qualidade dos sistemas educativos e, conseqüentemente, das suas escolas e dos seus profissionais. Essa associação - avaliação externa em larga escala e melhoria da qualidade educacional - tem sido uma constante nas reformas educacionais e exige uma discussão dos sentidos que os termos “avaliação” e “qualidade” têm assumido nos diversos contextos educacionais, pois como salienta Sá (2009) a qualidade, como avaliação, tem sido vista como uma espécie de amuleto, capaz de sanar a crise que se abate sobre a educação. Assim, torna-se importante nesta investigação questionar o que é qualidade, uma reflexão sobre as várias concepções de qualidade, buscando relacioná-las com algumas questões do campo da avaliação, tais como: quando falamos de avaliação, estamos falando de avaliação para quem? Para qual destinatário?

A discussão da qualidade da educação e sua relação com a avaliação educacional nos remetem também à discussão da função da escola, a partir do questionamento de qual conhecimento é importante que os alunos adquiram na escola e da possibilidade das avaliações externas em larga escala avaliá-los. Nesse sentido, ressaltamos a visão de Moreira (2013, p. 191) de que é necessário “[...] expressar a valorização do conhecimento escolar, matéria prima do currículo” e que “ensinar conhecimentos é função e obrigação da escola; é parte crucial, mesmo, de sua função política”. O conhecimento escolar é, segundo Young (2013), o conhecimento poderoso, ou

conhecimento teórico que se distingue do conhecimento do cotidiano, ligado ao contexto sociocultural dos alunos. O autor sustenta que o conhecimento poderoso é especializado no espaço das disciplinas e diferenciado “[...] a partir das experiências que os alunos trazem para a escola ou alunos mais velhos trazem para a faculdade ou universidade. Esta diferenciação é expressa em fronteiras conceituais entre a escola e o conhecimento cotidiano” (YOUNG, 2013, p. 108). Concordando com Young (20013), ressaltamos, entretanto, na esteira de Moreira (2013), que a escola também deve ter como foco a cultura, por ser um espaço importante no processo de construção de identidades e defendemos que não se pode contrapor a escola como espaço do conhecimento à escola como espaço da cultural. Assim, uma escola de qualidade deverá abordar os conteúdos relevantes para os alunos, mas não silenciar as vozes que lhe parecem dissonantes do discurso culturalmente padronizado, possibilitando o diálogo entre as diversas culturas, e trabalhar as diversas dimensões que compõem o currículo: as políticas, as culturais e as estéticas.

3. A escola como espaço da pesquisa

Para caracterizar as especificidades e dinâmica da escola fizemos a opção de utilizar a categoria “contexto escolar”. Temos clareza de que os contextos escolares são diferenciados, em função do contexto social, econômico e cultural da comunidade escolar na qual a escola está inserida, e em função da diversidade dos sujeitos que a frequentam e que nela trabalham.

No entanto, buscamos nos aproximar dos elementos que estão presentes no “contexto escolar” e, para tal, recuperamos a discussão realizada por André (1992), feita a partir de pesquisas etnográficas para estudar o “cotidiano escolar”, como também as discussões coordenadas pela AÇÃO EDUCATIVA, UNICEF, PNUD, INEP e SEB/MEC (2013) para a elaboração dos Indicadores da Qualidade na Educação, os estudos de Tardif e Lessard (2012) e a minha própria experiência como professora e gestora da educação básica, para buscar os elementos que são específicos do contexto escolar.

A nossa pesquisa não tem a intenção investigar os efeitos das avaliações externas na totalidade dos elementos que estão presentes no contexto escolar que pela sua

abrangência e complexidade envolve, além dos aspectos pedagógicos, financeiros, e administrativas, outros como: a dimensão institucional (história da escola, relação com a comunidade, características dos alunos e dos seus familiares), formação e condição de trabalho dos profissionais da escola e o clima escolar (definido pelas relações que são estabelecidas no ambiente educativo para que sejam garantidas a socialização, a convivência, a aprendizagem e o fortalecimento da noção de cidadania e igualdade).

Por isso, fizemos a opção de pesquisar os efeitos das avaliações externas em larga escala nos seguintes aspectos do contexto escolar:

- a) Planejamento e gestão do processo ensino e aprendizagem;
- b) Mudanças curriculares;
- c) Avaliação interna da aprendizagem;
- d) Avaliações externas e seus possíveis efeitos sobre os estudantes e professores;
- e) Práticas coletivas e colaborativas entre os profissionais da escola;
- f) Relacionamento com as famílias e a comunidade;
- g) Pressão pelos resultados;
- h) Grau de autonomia das atividades desenvolvidas;
- i) Estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes nos testes.

4. Os sujeitos da pesquisa

Definimos então, o contexto escolar como o espaço onde iríamos pesquisar os efeitos da avaliação externa. Entretanto, outra questão, de igual importância, se colocou: quem deve ser o sujeito da nossa pesquisa? Professores? Coordenadores pedagógicos? Diretores escolares? Outro segmento como o de pais ou alunos?

Optamos pelo gestor escolar por ele ter adquirido uma centralidade nas políticas educacionais orientadas pelas reformas educativas. A função dos gestores escolares adquiriu maior relevância à medida que foram sendo implementadas as políticas de autonomia da escola, orientada pela descentralização pedagógica, administrativa e financeira. O diretor escolar passou a ser considerado como uma importante liderança na implementação das políticas, programas, como um agente importante para a melhoria da qualidade da escola pública. No Brasil isso pode ser percebido pelas campanhas veiculadas pelo Ministério da Educação com o slogan “o diretor faz a diferença”. O

diretor tem sido cobrado pela qualidade do ensino na escola e pela criação das condições para alcançá-la. Dele se cobra a competência para manter um clima escolar positivo ao processo de ensino aprendizagem, articular a parte pedagógica, administrativa, de recursos humanos e política da escola, e a sensibilidade para manter o diálogo sempre aberto com os profissionais da escola, a comunidade escolar e a secretaria de educação. Com relação às avaliações externas, ele é o responsável pela organização da escola para que o processo ocorra de forma tranquila e para a discussão dos seus resultados com os profissionais da escola, alunos e pais, além da coordenação do processo de elaboração de estratégias para que a escola melhore seu resultado.

5. Definição de uma pergunta de partida

Diante de tudo isso, a definição do problema da pesquisa foi ganhando forma à medida que nos aprofundamos no instrumental teórico e metodológico, em um maior conhecimento do processo de evolução das avaliações externas em larga escala, o que nos permitiu delimitar melhor o alvo sobre o que nos interessava investigar. Nesse processo percebemos a razão da afirmação de Quivy e Campenhoudt (1992, p. 29) de que “não é fácil conseguir traduzir o que vulgarmente se apresenta como um foco de interesse ou uma preocupação relativamente vaga num projecto de investigação operacional”. Assim, a partir das investigações e sistematizações das pesquisas de diversos autores, com as quais dialogaremos ao longo da pesquisa, construímos a nossa pergunta de partida:

Qual é a percepção de diretores escolares sobre os efeitos do Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais (PROEB) no contexto escolar da rede pública estadual de Minas Gerais, nos seguintes aspectos: na organização do trabalho escolar, no que é ensinado, na metodologia de ensino, na avaliação interna da aprendizagem, na postura dos alunos, na relação com a comunidade e na sua própria gestão?

6. Objetivo da pesquisa

Esta investigação pretende conhecer e analisar a percepção de diretores escolares sobre os efeitos do Programa de Avaliação da Educação Básica (PROEB) em algumas

dimensões do contexto escolar em escolas de educação básica (ensino fundamental e médio) da rede pública estadual de ensino de Minas Gerais.

7. Metodologia

7.1. Estudos e estratégias para a realização da pesquisa

Para analisar os eventuais efeitos das avaliações externas em larga escala no contexto escolar das escolas públicas estaduais de Minas Gerais na percepção dos diretores escolares utilizamos diferentes estratégias de investigação.

- a) A pesquisa bibliográfica visando de um lado, construir um referencial de análise das informações coletadas e, de outro, identificar estudos e pesquisas desenvolvidas nos últimos vinte e cinco anos sobre o tema das avaliações em larga escala, suas origens e pressupostos e seus usos e efeitos nas redes de ensino, em especial nas escolas.
- b) Pesquisa documental na qual foram identificados e analisados a legislação e os documentos que possibilitaram uma compreensão da reforma educacional brasileira e da constituição do sistema nacional de avaliação da educação básica, bem como do sistema mineiro de avaliação e da divulgação dos resultados do PROEB.
- c) A pesquisa de campo: foi realizada mediante a aplicação de questionários, encaminhados por *e-mail* para todas as escolas públicas estaduais de Minas Gerais e respondidos por 978 (26,7%) diretores escolares. A análise e interpretação dos dados foram realizadas buscando-se estabelecer as relações e conexões entre a teoria e as pesquisas com a quais trabalhamos e os elementos apreendidos empiricamente.

A forma como o questionário foi organizado, as estratégias utilizadas para o seu encaminhamento para todas as escolas públicas estaduais de Minas Gerais, o processamento e a análise das informações que nos foram encaminhadas por 978 diretores escolares serão detalhados no capítulo IV destinado à empiria. O questionário está anexado à tese (ANEXO I).

8. Estrutura do trabalho

No campo das políticas educacionais, com acento nas políticas de avaliação em larga escala, assim como no campo das políticas públicas em geral, é difícil a existência de consensos e muitas vezes os debates são acalorados e atravessados por forte viés ideológico. Por esse motivo, é importante que a análise dos efeitos das avaliações externas no contexto escolar seja precedida por uma contextualização mais ampla destas avaliações e dos sentidos que foram sendo construídos no correr dos tempos para o termo qualidade educacional e se estas avaliações podem contribuir para a construção de uma educação de qualidade, com foco na equidade, justiça e oportunidades educacionais.

A tese está estruturada em cinco capítulos precedidos pela Introdução e sucedidos pelas Considerações Finais. A definição dos conteúdos a serem discutidos em cada capítulo foi feita com o objetivo de garantir a contextualização do nosso objeto de pesquisa.

No primeiro capítulo intitulado “o contexto internacional e a emergência das avaliações externas em larga escala nas reformas educacionais” procurou-se analisar as reformas educacionais enquanto instrumento de realização de políticas em diferentes países, inicialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, em seguida em outros países europeus e latino-americanos, buscando suas características, em especial as suas semelhanças, para o entendimento das especificidades da reforma educacional brasileira, na qual a avaliação se apresentou como um dos eixos estruturantes. Analisa os contextos favoráveis às reformas, como a nova ordem econômica mundial, os consensos que foram construídos em reuniões e conferências internacionais e que se internacionalizaram nas reformas educacionais e o papel das agências de assistência bilateral, das Organizações Não Governamentais (ONGs) e dos bancos internacionais que se tornaram os financiadores das reformas na América Latina.

Na análise das reformas educacionais no contexto das reformas do Estado confirma-se a centralidade das avaliações, o que nos coloca a necessidade de investigar os sentidos destas avaliações, suas relações com a melhoria da qualidade da educação e as especificidades da reforma educacional brasileira e da construção do seu sistema de avaliação da educação básica, objeto dos próximos capítulos.

O capítulo II “expansão das oportunidades educacionais, justiça escolar e avaliação externa” analisa e problematiza o conceito de qualidade da educação a partir da percepção de acadêmicos, das diretrizes de organismos internacionais e das metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, pelo Congresso Nacional. Desenvolve uma discussão sobre as dimensões extraescolares e intraescolares fundamentais para a efetivação de uma educação de qualidade para todos, problematiza a possibilidade de uma escola ser justa e eficaz e os limites e possibilidades da avaliação externa em larga escala constituir um meio para promover uma educação de qualidade que viabilize os princípios de justiça social.

O capítulo III, denominado “avaliação da educação básica no Brasil e em Minas Gerais”, apresenta o processo de construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, iniciado no final da década de 80, mais especificamente em 1988, com a proposta do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau (SAEP), que lançou as bases para a atual política de avaliação (SAEB), em âmbito federal. Constata que a partir da experiência federal, diversos estados e municípios construíram seus próprios sistemas de avaliação. Analisa o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE, particularmente o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB), contextualizando-o no âmbito da política do governo mineiro denominada “Choque de gestão”.

No capítulo IV - estratégias metodológicas – procurou-se explicar a opção pela vertente *quali-quantitativa* pela possibilidade de complementariedade e, por entendermos, que ela se adequa melhor ao nosso objeto de estudo. Apresenta e discute as estratégias de investigação: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. Na pesquisa bibliográfica analisa as produções encontradas no Banco de Teses da CAPES, na temática da avaliação da educação básica e os usos dos seus resultados, no período de 1995 a 2012; e as pesquisas em livros, periódicos e artigos acadêmicos. A pesquisa documental buscou mapear a legislação e documentos oficiais nacionais e estaduais que nos ajudassem a traçar o contexto e o movimento de construção do sistema de avaliação da educação básica no Brasil e em Minas Gerais. Trata, ainda, dos procedimentos adotados para a coleta, tratamento e análise dos dados coletados.

No último capítulo – efeitos das avaliações do PROEB no contexto escolar – apresenta-se a pesquisa de campo e examinam-se os dados dos questionários aplicados aos diretores das escolas públicas estaduais. Nesse capítulo apresentamos a percepção dos diretores sobre os efeitos das avaliações externas no contexto escolar.

Nas considerações finais buscou-se fazer uma revisão do percurso da pesquisa e a apresentação dos resultados e conclusões possíveis. Espera-se que a tese possa contribuir para ampliar os conhecimentos sobre os efeitos das avaliações em larga escala no âmbito das ações da escola e para a inspiração de novas investigações que busquem aprofundar o tema.

CAPÍTULO I - O CONTEXTO INTERNACIONAL E A EMERGÊNCIA DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS EM LARGA ESCALA NAS REFORMAS EDUCACIONAIS

A primeira parte deste capítulo busca situar as reformas educacionais no contexto mais amplo de reformas políticas, econômicas e sociais ocorridas na década de 1990 que colocaram em xeque a forma de organização e funcionamento do Estado que emergiu no pós Segunda Guerra Mundial – o *Welfare State*, criticado pelas correntes de pensamento neoliberais como ineficiente e intervencionista. Ao analisar as reformas educacionais em países centrais (Estados Unidos e Inglaterra), em alguns países europeus e na América Latina, especificamente no Brasil, verifica-se que independentemente do lugar que ocupam no sistema capitalista internacional, percorrem caminhos bastante semelhantes e simultâneos na implementação das reformas educativas. Tais semelhanças se concretizam em propostas como a descentralização da gestão, melhoria da qualidade, equidade e eficiência dos sistemas educativos, maior autonomia às escolas e maior responsabilização dos seus profissionais pela qualidade educacional, focalização dos investimentos e, em especial, na implantação de novos sistemas de avaliação padronizada. Esta última tem se configurado como elemento de uniformidade das reformas, bem como em um novo modo de regulação das políticas públicas educacionais.

À luz das experiências internacionais, a segunda parte deste capítulo, dedica-se à análise da reforma educacional no Brasil, realizada no contexto da reforma gerencial do Estado brasileiro. Para tanto, terá como apoio os principais marcos legais como a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) e a Emenda Constitucional nº 14/96, a Lei nº 11.494/07 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, bem como o documento ministerial relativo aos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

1.1. Globalização e políticas educativas

A crise do capitalismo na década de 1970 afetou profundamente “todas as instituições do Estado, e os métodos organizacionais correspondentes” (MÉSZÁROS, 2002, 106), pondo fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial, a “era

dourada” (HOBSBAWN, 1995), levando a um processo de recomposição do papel do Estado e das suas formas de governo. A crise de legitimidade e de racionalidade do *Welfare State*³, bem como a emergência de referenciais políticos neoliberais colocará em causa “os modos burocráticos de gestão da ação pública e introduzirá preocupações de gestão, até então, características do sector privado (como a preocupação pela eficácia, eficiência e prestação de contas - *accountability*)” (MAROY, 2007, p. 88), dando origem aos novos modelos de gestão no campo da administração pública.

A Nova Gestão Pública (NGP) que corresponde à versão em inglês *New Public Management* (NPM), se apoiou no discurso da modernização do setor público e, apesar de existir um pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas, em razão das características históricas, institucionais e culturais de cada nação, suas principais tendências são: a) incentivo de ação de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais; b) ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade; c) maior autonomia às agências governamentais; d) descentralização política; e) estabelecimento do conceito de planejamento estratégico; f) flexibilidade das regras que regem a burocracia pública; g) profissionalização do servidor público; h) desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários; i) abertura da burocracia às exigências e demandas dos usuários.

Nesse período, a emergência de uma nova agenda econômica global veiculada e ampliada pelas novas tecnologias da informação e comunicação vem reclamar dos sistemas públicos de educação uma maior eficácia e eficiência⁴ e induzirá os Estados nacionais à redefinição das suas funções com o objetivo de tornarem-se mais competitivos.

³Welfare State, Estado de bem-estar social, Estado-providência ou Estado social: são as diversas denominações para um tipo de organização política e econômica, surgida no pós Segunda Guerra Mundial, que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Os pesquisadores apresentam opiniões diferentes sobre a origem do Welfare State – Esping-Andersen (1991) Pereira (2008), Fiori (1995), Behring e Boschetti (2008) – mas podemos apontar como ponto consensual o papel do Estado como agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e econômica do país.

⁴ Para Idalberto Chiavenato (1994, p. 70) “eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...)”. Logo, quem se preocupa com os fins, em atingir os objetivos é a eficácia, que se insere no êxito do alcance dos objetivos.

Ao examinar as diretrizes políticas colocadas pela agenda global e suas relações com as políticas locais, Ball (2001), indaga até que ponto estamos assistindo ao desaparecimento gradual da concepção de políticas específicas do Estado-nação nos campos econômico, social e educativo e, “concomitantemente, o abarcamento de todos estes campos numa concepção única de políticas para a competitividade econômica” (p. 100). Indaga, ainda, se estamos caminhando para o “fim da política”, tendo em vista, a dificuldade de se distinguir entre as políticas de partidos políticos tradicionalmente rivais; sendo que entre eles “as diferenças são questões de ênfase mais do que de distinção” (p. 100). Para o autor, o eixo central da discussão da globalização “repousa na questão do futuro do Estado nacional como uma entidade cultural e política” (idem, p. 101).

Por seu lado, Santos (2001) argumenta que não existe globalização genuína, pois o que chamamos de globalização “é sempre a globalização bem sucedida de determinado localismo (...) a globalização pressupõe a localização” (p. 69). Segundo o autor, os estudos sobre os processos de globalização mostram que “estamos perante um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo” (p. 32) e a globalização das últimas três décadas “parece combinar a universalização e a eliminação das fronteiras nacionais, por um lado, o particularismo, a diversidade local, a identidade étnica e o regresso ao comunitarismo, por outro” (idem). Para o autor, o que distingue a atual onda de globalização da que ocorreu no século XIX “é o fato desta última ter contribuído para o fortalecimento do poder dos Estados centrais (ocidentais), enquanto a atual globalização produz o enfraquecimento dos poderes do Estado” (p. 43), levando à perda da “sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativas econômica, social e política” (p. 42).

A globalização deve ser vista como um vasto campo de conflitos “entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e grupos subalternos, por outro” (SANTOS, 2001, p. 33), havendo divisões inclusive no interior do campo hegemônico. Entretanto, Santos (2001) afirma que apesar das divisões internas, o campo hegemônico “atua na base de um consenso entre seus mais influentes membros” (idem 33), conferindo à globalização características dominantes. Esse

consenso foi construído a partir de um conjunto de prescrições ancoradas no consenso hegemônico conhecido como “consenso neoliberal” ou “Consenso de Washington”⁵, permitindo que se fale em características dominantes da globalização. Essas características têm como eixo a definição de que “o modelo de desenvolvimento orientado para o mercado é o único modelo compatível com o novo regime global de acumulação, sendo, por isso, necessário impor, à escala mundial políticas de ajustamento estrutural” (p. 43).

Ao buscar identificar os aspectos comuns das diretrizes políticas globais e suas relações com as políticas locais, Ball (2001) faz referência ao relatório da OCDE (1995)⁶, e resume o que este organismo denomina de “novo paradigma da gestão pública”:

- Atenção mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços;
- substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizados, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e onde há a criação de condições para a existência de *feedback* dos clientes e de outros grupos de interesses;
- flexibilização para explorar alternativas para a provisão e regulação públicas que podem, por sua vez, levar a resultados mais eficazes em termos de custos;
- maior ênfase na eficiência dos serviços prestados diretamente pelo setor público, envolvendo o estabelecimento de objetivos de produtividade e a criação de ambientes competitivos dentro e entre as organizações do setor público;
- fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central que conduzam à evolução do Estado e permitam que este responda aos desafios externos e interesses diversos de uma forma automática, flexível e a um custo reduzido. (BALL, 2001, p. 104)

Assim, ao gestor público é conferido um papel relevante nas organizações públicas, com maior flexibilização e autonomia na utilização dos recursos humanos e financeiros, ao mesmo tempo em que se exige que a sua atuação tenha como foco os resultados.

Segundo Ball (2001, p. 104) é incorreto ver estes processos de reformas simplesmente como uma estratégia de des-regulação, pois são processos de “re-regulação, que representam não propriamente o abandono por parte do Estado dos seus mecanismos de

⁵ Realizado em Washington, em meados da década de oitenta, subscrito pelos Estados centrais do sistema mundial, abrangendo o futuro da economia mundial, as políticas de desenvolvimento e o papel do Estado na economia (SANTOS, 2001).

⁶Governo em Transição: Reformas da Gestão Pública nos países da OCDE.

controle, mas sim o estabelecimento de nova forma de controle”. Para além da introdução de novas estruturas e incentivos, o processo de reforma implica novas relações, valores e culturas. Impõe-se uma nova cultura, a cultura de desempenho competitivo e novas tecnologias de políticas, que “envolvem a implementação calculada de técnicas e artefatos para organizar as forças e capacidades humanas em redes funcionais de poder” (p. 105) e apresenta três elementos chaves: a forma do mercado (ou empresarial), gestão e performatividade que se opõem às velhas tecnologias do profissionalismo e burocracia.

Na perspectiva de Ball (2001), na relação entre globalização e educação, é preciso perceber que a educação é “um conjunto complexo de relações com e no seio dos processos de globalização”, não podendo afirmar que as políticas educacionais nacionais são, em sua totalidade, uma transposição da agenda educacional global. Segundo ele, o que existe é uma “convergência de paradigmas”, ou seja, “a invocação de políticas com uma base de princípios e tecnologias comuns, mecanismos operacionais idênticos e efeitos de primeira e segunda ordem semelhantes” (BALL, 2001, p.112).

Roger Dale (2004) apresenta uma abordagem, denominada de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), partindo do princípio de que:

a globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio (DALE, 2004, p. 429).

Assim, a globalização procura estabelecer os seus efeitos, ainda que intensamente mediada pelo local, sobre os sistemas educacionais.

Outra abordagem é a da “contaminação”, “transposição”, “empréstimo” de políticas para os níveis locais. Barroso (2006) argumenta que se assiste a uma espécie de ‘contaminação’ internacional de conceitos, políticas e medidas postas em prática, em diferentes países, à escala mundial, cuja explicação pode ser encontrada na tendência de adoção, não de agora, por parte dos governos e educadores de soluções “transportáveis”

ou “empréstimos de políticas educativas”⁷ em uso num determinado país, para aplicarem nos seus próprios sistemas educativos. O “empréstimo das políticas” adquiriu maior relevância a partir da internacionalização dos fóruns de consultas e da crescente importância das agências internacionais lideradas pelos países centrais. Esse processo de externalização é bem definido por Steiner-Khamsi (2002):

Em épocas de rápidas mudanças sociais, econômicas e políticas, as referências internas são insuficientes para justificar a persistência ou a introdução de reformas. É precisamente nestes momentos que a externalização oferece a oportunidade de romper radicalmente com o passado e importar, ou tomar como empréstimo, modelos e discursos, ou práticas de outros sistemas educativos (STEINER-KHAMSI, 2002, p. 70, op. cit. BARROSO, 2006, p. 46-47).

Entretanto, apesar das convergências entre políticas educativas de diversos países, os estudos comparativos apontam a existência de diferenças significativas:

(...) seja pelas diferenças no nível de desenvolvimento econômico [...] ou na diferenciação dos sistemas políticos, seja pela persistência de valores e de tradições históricas com expressão social coerente e formal, seja pelas diferentes dinâmicas sócio históricas que caracterizam cada sociedade, e pelos conflitos que aí se jogam, ou ainda pela disparidade dos recursos disponíveis e afetos à educação escolar (AZEVEDO, 2007, p. 37).

O importante a ser destacado, nesse debate, é que se antes a escala do Estado nacional era o espaço central para a produção das políticas educacionais, hoje o *locus* da produção dessas políticas transportou-se para outras escalas, com o predomínio das organizações internacionais, como a União Europeia, Banco Mundial, e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), ou as chamadas plataformas intergovernamentais, como o Processo de Bologna ou o Processo de Copenhague (ANTUNES, 2007). Nesses fóruns são forjados consensos e procedimentos que orientam em âmbito continental ou transcontinental, a reestruturação de todo um sistema de ensino, incluindo formação docente, definição de parâmetros de avaliação, organização e funcionamento dos sistemas de ensino. Como exemplo, pode-se citar o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)⁸, desenvolvido e coordenado pela OCDE, que envolveu 70 países na edição de 2015, e que tem se

⁷ “Educational Policy Borrowing”, termo utilizado por Walford (2001); (op. cit. BARROSO, 2006, p. 45).

⁸ O Programme for International Student Assessment (PISA) é organizado pela OCDE para avaliar as competências dos jovens de 15 anos nas áreas da Matemática, Língua Materna e Ciências. O que é avaliado, o modo como é avaliado e a interpretação da informação são definidos pelos técnicos da OCDE que organiza listas ordenadas com as performances dos jovens dos diversos países e desenvolve análises sobre os sistemas educacionais com base nessas avaliações (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2002).

tornado, para muitos deles, uma referência nas discussões sobre melhoria da qualidade de ensino.

Por outro lado, Antunes (2007) chama atenção para movimentos emergentes, de escala transnacional, como a Marcha pela Educação⁹, os Fóruns Mundiais da Educação¹⁰ e Campanha Global pela Educação, organizados pela sociedade civil global. Constituem-se em espaços de diálogo entre diversos atores sociais, como organizações da sociedade civil, Organizações Não-Governamentais e sindicatos da área educacional, comprometidos com o direito à educação e que fazem enfrentamentos das políticas neoliberais no campo educacional.

É nesse contexto de globalização e transnacionalização do capitalismo que ocorrerão as reformas educacionais¹¹ na década de noventa do século XX, que “ressurgem como tecnologias da mudança social, supostamente capazes de promover a adaptação dos indivíduos às novas exigências ditadas pela agenda econômica e pelos desafios da chamada sociedade *cognitiva*” (LIMA; AFONSO, 2002, p. 7).

1.2. Os novos modos de regulação e a avaliação educacional

Ao discutir as políticas públicas educacionais portuguesas, Barroso (2006) nos ajuda a compreender as mudanças no papel do Estado, em diversos contextos, bem como a complexidade dos processos de regulação das políticas e da ação pública em educação.

⁹ Marcha pela Educação são manifestações públicas organizadas por entidades vinculadas ao Fórum Mundial de Educação e que ocupam as ruas em passeatas reivindicando educação pública de qualidade para todos.

¹⁰ O Fórum Mundial de Educação é parte do processo do Fórum Mundial Social (FSM), que se iniciou em 2001 e passou a constituir-se em espaço para articulação de iniciativas sociais e a construção de alternativas à ordem neoliberal, sob a ideia comum de que “Outro Mundo é Possível”. É organizado por ONGs.

¹¹ Segundo Popkewitz (1997), faz-se necessário uma melhor conceituação dos termos reforma e mudança, uma vez que o senso comum os tem associado, de forma reducionista, respectivamente à ideia de progresso ou de procedimentos administrativos. Considera ser necessário verificar como a reforma estabelece relações com os diversos níveis de relações sociais, compreendendo desde a organização das instituições até a autodisciplina e a articulação da percepção e da experiência que orienta a ação dos indivíduos. Para o autor, as reformas, no contexto da escolarização, constituem-se, como um mecanismo de ajuste dos processos pedagógicos às demandas sociais, políticas e econômicas da sociedade em transformação. Em sua avaliação, Benavente (1992, p. 47-48) ressalta que “há momentos em que os governos, em determinadas conjunturas sociopolíticas, se assumem como os ‘grandes reformadores’, aparecendo então os respectivos Ministérios da Educação como decisor central e protagonista de conjuntos de medidas legislativas a que se dá o nome de reforma educativa”.

Segundo ele, o Estado passou de burocrata a regulador das regulações e compositor da diversidade local e individual e, em função da origem do processo regulatório é possível distinguir três níveis distintos, porém complementares, de regulação: a transnacional, a nacional e a microrregulação local.

O primeiro nível – regulação transnacional – é definido como um “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” (BARROSO, 2006, p. 44-45). Essas definições são recebidas “pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como ‘obrigação’ ou ‘legitimação’ para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo” (idem, p. 44-45).

A regulação transnacional, muitas vezes tem origem “nos países centrais e faz parte do sistema de dependência em que se encontram os países periféricos ou semiperiféricos” (BARROSO, 2006, p. 45) ou resulta de uma nova configuração educacional na qual as organizações internacionais/intergovernamentais, como a União Europeia, Banco Mundial; a Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) assumem um papel central na definição de eixos e orientações para a organização da educação. Essa união de interesses decorre da visão da educação como fator de produção decisivo que está na base da produtividade, do emprego e da competitividade das economias.

A regulação nacional é definida por Barroso (2006) como o modo em que

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

Compreende, assim, o conjunto das estratégias, programas e projetos implementados pelo governo nacional para gerir o sistema educacional. Em substituição ao modelo de regulação das políticas educacionais, designado por “burocrático-profissional”, passa a predominar uma nova forma de regulação, nomeada de “regulação pós-burocrática” (BARROSO, 2005, 2006, MAROY, 2005, MEURET, 2007).

Se no modelo “burocrático-profissional” a regulação estava marcada pela tensão entre a “racionalidade administrativa”, própria do governo central e sua intrincada estrutura burocrática, e a “racionalidade pedagógica”, que diz respeito aos educadores, no novo modelo de “governança” e “regulação pós-burocrática” teremos a combinação de outros referenciais: “o Estado-avaliador” e o modelo do “quase mercado” (BARROSO, 2005, 2006). Estes dois últimos modelos de regulação pós-burocrático “caracterizam-se, sobretudo, pelo facto de não se basearem, como no modelo burocrático, na legitimidade da racionalidade e da lei consideradas simultaneamente como formas de coordenação e fontes de valores” (BARROSO, 2013, p. 17), mas irá se assentar na valorização dos resultados e na eficácia.

É preciso considerar, ainda, que no contexto dos diversos sistemas escolares e políticas educacionais, os dois modelos – Estado-avaliador e quase mercado – assumem formas e características consoantes com a realidade nacional, mas verifica-se a tendência para valorizar mais os mercados e a coordenação do sistema por meio da avaliação e dos resultados (BARROSO, 2006).

Outra observação é que os dois modelos de regulação, o “burocrático profissional” e o “pós-burocrático”, se inscrevem na regulação nacional, ou seja, a mudança para uma nova forma de regulação não exige necessariamente que o modelo anterior seja abandonado. Pode ocorrer um hibridismo, conceito utilizado por vários autores, e que permite a coexistência dos dois modelos na definição e na aplicação das políticas e nos modos de regulação. De acordo com Maroy (2006), “as condições em que se definem as políticas estão bastante dependentes das estruturas institucionais, das relações sociais e dos atores que constituem um sistema de ensino, enquanto produto de um determinado contexto histórico” (p. 59). Entretanto, ainda que a racionalidade seja valorizada, ela se reduz a uma racionalidade instrumental, pois torna-se cada vez mais frequente a utilização de instrumentos de regulação baseado em conhecimento como “os indicadores, as avaliações, as auditorias, as boas práticas, as práticas baseadas em evidências que tendem a substituir ou a complementar a regulação mais tradicional baseada em normas ou incentivos” (BARROSO e AFONSO, 2011, p. 19).

Por último, o terceiro nível de regulação é a Microrregulação local que, segundo Barroso (2006):

(...) remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários atores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional. (...) pode ser definida como o processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta de confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença, quer numa perspectiva vertical entre ‘administradores’ e ‘administrados’, quer numa perspectiva horizontal, entre os diferentes ocupantes de um mesmo espaço de interdependência (intra e inter organizacional) – escolas, territórios educativos, municípios, etc. (BARROSO, 2006, p. 57).

A microrregulação local sofre influências da regulação transnacional e nacional, mas será no território, com as suas características, que elas serão reformuladas, tendo em vista a maior ou menor participação e protagonismo da sociedade civil nos espaços públicos.

Esse modelo de análise permite a compreensão do quanto é complexa a regulação do sistema educacional, no qual interagem diversos atores, finalidades e processos, inviabilizando os argumentos de que “existe um macroator que tudo decide e controla através de um processo racional, linear, hierarquizado e de sentido único” (BARROSO, 2006, p. 60). O macroator, no nosso caso, seria o Ministério da Educação, enquanto representante do Estado e agente do governo. O mesmo autor considera que “a regulação (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados)” deve ser considerada como “o oposto da regulamentação (centrada na definição e controle a priori dos procedimentos e relativamente indiferentes às questões da qualidade e eficácia dos resultados)”. Entretanto, tendo em vista que o Estado, embora essencial, não seja a única fonte de regulação da educação, considera não ser adequado utilizar o termo “Estado regulador” em oposição a “Estado regulamentador” (BARROSO, 2006, p. 64). Para evitar a fragmentação e polarização do serviço educativo, em função da existência de vários espaços de decisão no domínio das políticas, reforçados pelo processo de descentralização, maior autonomia e participação da comunidade, a intervenção do Estado passa a assumir, segundo Barroso (2006) um papel de metarregulador, importante para a garantia das formas democráticas de participação.

Como convergência no modo de regulação dos sistemas educativos nacionais, Barroso (2006, p. 48) aponta que “grande parte da influência externa se centra mais no processo de tomada de decisão política e controle da sua execução do que propriamente na imposição de modelos e soluções comuns para a organização e funcionamento dos sistemas educativos”. Para reforçar seu argumento sobre a “tendência de criação de ‘senso comum’ internacional sobre as modalidades de coordenação dos sistemas educativos”, um dos aspectos da regulação transnacional, Barroso (2006, p. 49-50) destaca algumas das características mais comuns encontradas em pesquisas sobre os sistemas educativos europeus, como: o processo de descentralização da administração e do controle educacional com relativa autonomia das escolas; diversidade dos dispositivos e níveis de controle; reforço da regulação mercantil; erosão da situação profissional dos professores; intensificação da avaliação externa institucional e do controle social sobre a escola; diminuição do provisionamento de recursos financeiros; promoção da participação social na gestão escolar. O autor destaca, ainda, o estudo sobre as tendências evolutivas das políticas educativas no Canadá, dos Estados Unidos, França e Reino Unido, realizado por Lessard, Brassard e Lusignan (2002, p. 35) que concluiu: “O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o de Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir (...)”. Será por meio da organização de um grande sistema de avaliação e monitoramento que o Estado saberá se os resultados desejados foram, ou não, alcançados.

O modelo de análise proposto por Barroso é instigante e nos auxilia na discussão do nosso problema de pesquisa, qual seja, as possíveis alterações provocadas pela avaliação externa no contexto escolar. Ao assinalar a complexidade da regulação do sistema educacional, em função da existência de diversos atores, finalidades e processos, no âmbito local, ou seja, da escola, o autor nos instiga a pesquisar como as orientações emanadas pelas instâncias nacionais e regionais no campo da avaliação educacional são assimiladas pelos atores escolares e de que forma alteram as suas práticas cotidianas.

Embora não seja nossa pretensão aprofundar o debate, é necessário registrar que a expressão Estado-regulador acentua, no âmbito da reforma do Estado, a mudança do papel do Estado de “ser produtor de bens e serviços para se transformar, sobretudo em

regulador do processo de mercado” (AFONSO, 2001, p. 25). No entanto, outras expressões têm sido utilizadas pela literatura especializada para nomear esse novo Estado, dependendo de quais características são mais acentuadas, como: *Estado-reflexivo*, *Estado-competidor*, *Estado-ativo*, *Estado-articulador*, *Estado-supervisor*, *Estado-competidor e Estado-avaliador*. Apesar das diferentes nomeações, todas elas expressam profundas mudanças nos papéis do Estado “quase sempre impulsionadas (e justificadas) por factores externos que dizem respeito, predominantemente, aos efeitos decorrentes da transnacionalização do capitalismo e da actuação de instâncias de regulação supranacional” (idem), embora cada país recontextualize esses efeitos ao nível nacional.

1.2.1. O Estado-avaliador e a ênfase nas avaliações educacionais

Tendo em vista a centralidade das avaliações padronizadas em larga escala como estratégia empreendida pelos Estados nacionais nas orientações das políticas públicas, estudos sociológicos do campo da educação (AFONSO, 2009; NEAVE, 2001; BALL, 2004) indicam que estamos diante de uma nova fase do papel do Estado denominada de Estado-avaliador. Destaca-se que, pelo fato dessa denominação ter surgido nesse período não significa que as avaliações já não estivessem presentes nas políticas públicas, pois, ainda que não tivessem acesso às sofisticadas tecnologias, os governos contavam com informações para avaliarem a eficácia dos seus programas, com o intuito de torná-los mais produtivos em termos sociais. O que ocorre é uma mudança na ênfase dada à avaliação a partir do declínio do *Welfare State* e, com a ascendência do neoliberalismo, o foco da avaliação é transferido para o controle e racionalidade econômica, no intuito de cortar gastos e incentivar a competitividade do mercado.

Segundo Afonso (2005), em sentido amplo, a expressão Estado-avaliador refere-se ao *ethos* competitivo assumido pelo Estado neoliberal, no qual o Estado assume a lógica do mercado importando modelos de gestão da iniciativa privada para o setor público, com ênfase nos resultados e nos produtos do sistema educacional, instaurando a cultura gerencial na administração pública.

Um dos primeiros pesquisadores a propor e empregar a expressão “Estado-avaliador” foi Guy Neave (1988, 1998, 2001), quando da análise de mudanças ocorridas no ensino

superior no final da década de 1980. O autor sinaliza que ocorre uma transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida, pois apesar das instituições educativas deterem uma significativa autonomia pedagógica e financeira, os objetivos e o currículo são definidos pelo órgão central, procedendo o Estado a uma contratualização da autonomia com os sistemas educacionais e/ou as escolas. Em relação ao Brasil, embora a autonomia universitária seja diferente da que é atribuída à educação básica, verifica-se uma autonomia para os entes federados e para as instituições escolares, prevista nos ordenamentos legais, mas ao mesmo tempo ocorre a implementação de um amplo sistema de avaliação do desempenho escolar e a pactuação de metas, entre o governo federal e os entes federados, a serem atingidas.

Nessa mesma linha, Maroy (2006) analisa que “o Estado negocia com as entidades locais (como as escolas) as ‘metas a atingir’ delegando-lhes responsabilidades e disponibiliza recursos para a sua concretização, atendendo à missão geral definida pela tutela, ao público e ao contexto local da escola” (p. 53). No seu novo papel, o Estado “define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo em que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não alcançados” (LESSARD, BRASSARD e LUSIGNAN, 2002, p. 35). O Estado diminui a sua intervenção na provisão direta do serviço educacional, passando a definir objetivos e critérios de qualidade para o produto final. As escolas são assim conduzidas a promover mecanismos de autorregulação, o que exige “a difusão e a aceitação de uma cultura de avaliação que tenha como suporte quer a avaliação externa quer a autoavaliação institucional com o objetivo de melhoria das práticas e dos seus resultados” (MAROY, 2006, p. 53). A visão é a de que a estratégia de autorregulação pode levar as escolas a desenvolverem “processos de aprendizagem organizacional e profissional que conduzam a uma melhoria da qualidade educativa das escolas” (idem, p. 53).

Afonso (2013) analisa que o Estado-avaliador vem passando por novas configurações ao longo dos anos e distingue três fases: a primeira, a que ocorreu ao longo dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, na qual a adoção de políticas de avaliação dependeu, em grande medida, de uma (ainda) autonomia relativa dos Estados nacionais ou, mesmo, da autonomia de estados enquanto unidades da federação (como no caso brasileiro). A essa

primeira fase do Estado-avaliador estão associados a introdução de mecanismos de *accountability* “baseados em testes estandardizados de alto impacto e em *rankings* escolares, indutores de formas autoritárias de prestação de contas e de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos, como tem sido o caso do programa *No Child Left Behind*” (AFONSO, 2013, p. 272) que expandiu, nos Estados Unidos, o regime de sanções contra as escolas públicas. A esta primeira fase do Estado-avaliador o autor relaciona ao período de uma globalização de baixa intensidade, onde existe uma mediação dos Estados nacionais na formulação de suas políticas educacionais.

A segunda fase do Estado-avaliador, denominada pelo autor de “*comparativismo avaliador*”, predominante no final dos anos de 1990 e anos 2000, ocorre em um período de crescente presença das organizações internacionais no campo educacional, como a OCDE que abriu um novo caminho para as políticas internacionais de avaliação, em especial o Programme for International Student Assessment (PISA), que permite uma comparação internacional em larga escala e “cujas consequências, mais imediatas, permitem legitimar muitos discursos e vincular muitas políticas nacionais para a educação e formação” (AFONSO, 2013, p. 274).

Afonso (2013) levanta algumas questões e hipóteses em torno de uma terceira fase do Estado-avaliador, denominada de “*pós-Estado-avaliador*”, que no essencial inscreve-se na continuidade da expansão global capitalista das políticas de privatização e mercadorização da educação. Alguns indicadores dessa fase seriam: a manutenção do ensino básico público como prioridade do Estado-nação, principalmente nos países periféricos; expansão da oferta educativa em regime de *franchising* e maior tendência de padronização do currículo; ampliação da privatização dos sistemas de avaliação comuns no âmbito dos blocos regionais como o da União Europeia e do MERCOSUL; exacerbação de processos de transnacionalização da educação e mercantilização no âmbito do ensino superior. Nesses indicadores, o autor ainda inclui:

“Estado-nação crescentemente inserido em contraditórios processos de *governance* e confrontado com a crise de regulação da economia mundial, paralelamente à emergência de uma *sociedade civil mundial* (que poderá ser mais afirmativamente contra-hegemônica face àquelas agendas)” (AFONSO, 2013, p.278).

1.2.2. Estado-avaliador e performatividade

Ao abordar a performance competitiva no âmbito dos sistemas educacionais e das escolas, Lima (2011) considera que estamos vivendo uma revalorização da racionalidade técnico instrumental em educação e um processo de hiperburocratização da avaliação educacional. Para designar a nova lógica que predomina na educação o autor cunhou o termo “educação contábil”, como sendo a educação que é orientada para a “performatividade competitiva, segundo o cânone gerencialista, com seus objetivos precisos e seus resultados rigorosamente quantificados, desta forma tornando-se contável, através de ação de instâncias de contadoria e dos seus respectivos agentes contadores” (LIMA, 2011, p. 73).

Ball (2005), um dos principais estudiosos das avaliações como modelação das práticas, da profissão e das identidades docentes, traz grande contribuição ao debate, principalmente ao trabalhar o conceito de performatividade e performance, muito usados no contexto das reformas. Define performatividade como sendo “uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança” (p. 543). Segundo o autor, a performatividade torna-se possível mediante a construção e publicação de informações e resultados, “além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados” (idem). Por sua vez, a performance, seja de sujeitos individuais ou organizações, serve como medida de produtividade, como forma de apresentação da qualidade.

Ranson (2012) destaca que o surgimento da performatividade está vinculado à disponibilização para os consumidores de relatórios de desempenho e qualidade dos serviços públicos. Assim, a performatividade é vivida como um regime de controle imposto externamente, por meio de metas, indicadores e registros de desempenho, gerando identidades disciplinadas. No entanto, ele argumenta que tal regime não consegue cumprir seus objetivos de melhorar o desempenho institucional, pois o “desempenho se desenvolve a partir da disposição interna de motivação para melhorar (que advém do reconhecimento e deliberação conjunta do propósito), e não da imposição externa (...) de metas quantificáveis” (RANSON, 2012, p. 311).

1.3. Avaliação e autonomia

No contexto da crise de um modo de regulação “tradicional” ou “burocrático” e de emergência de novas formas de governança e de regulação “pós-burocrática” (Maroy, 2005; Barroso, 2006; Meuret, 2007), a autonomia das escolas e a avaliação passam a fazer parte de um complexo conjunto de medidas e instrumentos estratégicos de distribuição de poderes e responsabilidades por parte do Estado, com as escolas, seus profissionais e outros atores locais.

O discurso da inoperância de uma administração burocrática e centralizada, e o reconhecimento da importância do papel das escolas para a melhoria da qualidade do sistema educacional levou à legitimação ao nível do discurso político e normativo, de maior autonomia e de capacidade de tomada de decisão para que cada escola pudesse elaborar e implementar um projeto educativo e pedagógico próprio, de modo a melhorar a sua ação educativa, o seu funcionamento e os seus resultados (LAFOND, 1999).

Para Formosinho e Ferreira (1998), o Estado agora dito “regulador” prepara a sua retirada “através da valorização de mecanismos de micro-regulação e apelando à responsabilidade da sociedade civil” (p. 78), centrando o seu foco na “mobilização e responsabilização dos atores locais” (p. 78), procurando, sobretudo “uma adesão consensual às ideias de eficácia e eficiência, de competitividade e produtividade” (p. 78). Na perspectiva de Barroso (2005), a regulação à qual a organização escolar está sujeita resulta de múltiplas regulações, por vezes contraditórias dos diversos atores institucionais e sociais, como por exemplo, por parte dos professores, do gestor escolar, dos pais, da comunicação social e de outros sujeitos sociais, tornando “imprevisível o efeito das regulações institucionais desencadeadas pelo Estado e sua administração” (BARROSO, 2005, p. 734). Assim, a regulação pode ser entendida como um processo social de produção de “regras de jogo” permitindo resolver problemas de interdependência e de coordenação (Maroy e Dupriez, op. cit., p. 76).

Nessa perspectiva, o Estado assume uma posição de valorizar “o papel das instâncias (indivíduos, estruturas formais e informais) de mediação, tradução, passagem dos vários fluxos reguladores, uma vez que é aí que se faz a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes” (BARROSO, 2006, p. 65). Será por meio do

discurso do respeito à autonomia das escolas que o Estado conseguirá “não só equilibrar a ação das diversas forças em presença, mas também continuar a garantir a orientação global e a transformação do próprio sistema” (BARROSO, 2004, p. 19).

A introdução destas novas formas de regulação pós-burocráticas de gestão escolar tem provocado alterações na realidade escolar, no trabalho docente¹², nas relações no interior da escola e na noção de autonomia profissional. Essas novas formas têm levado à fragilização de elementos tradicionalmente considerados centrais da profissionalidade docente, como a autonomia, a competência em matéria de currículo e de avaliação dos alunos.

Nesse quadro, Oliveira (2007) detecta que, se por um lado as reformas educacionais engendraram maior descentralização administrativa, financeira e pedagógica, propiciando maior flexibilidade e autonomia às escolas, por outro, têm exigido delas o atendimento de atividades e responsabilidades crescentes, “o que têm contribuído para a intensificação e auto intensificação do trabalho docente” (p. 355), pois os docentes passaram a se sentir responsáveis por sua própria formação, seu desempenho e até mesmo, pelo sucesso ou fracasso do aluno. Por vezes, os docentes são chamados a assumir funções que são incompatíveis com o trabalho docente, e se veem forçados a dominarem práticas e saberes que antes não eram exigidos deles e para as quais não têm formação, como a de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outras. “Tais exigências contribuem para um sentimento de desprofissionalização, de perda de identidade profissional, da constatação de que ensinar às vezes não é o mais importante” (OLIVEIRA, 2003, p. 33). Na análise de Oliveira (2007) há um paradoxo nesse modelo de regulação, pois ao mesmo tempo em que cresce a autonomia dos sujeitos cresce também o controle sobre eles, e constata que esse “modelo de autonomia está centrado em maior responsabilização dos envolvidos, que têm de responder pelo que fazem, como fazem e para que fazem” (p.367).

¹²O conceito de trabalho docente com o qual trabalhamos nesta pesquisa nos é dado por Tardif e Lessard (2012), que consideram que o trabalho docente engloba a interação com os alunos, planejamento, gestão do ensino, avaliação, relacionamento com os colegas, transformações curriculares etc., e principalmente, o conhecimento individual de cada aluno com quem trabalha e uma intervenção pedagógica adequada às suas necessidades, o que exige autonomia para o docente.

Apple (1995) e Hargreaves (1998) ao investigarem o processo de racionalização e controle do processo de trabalho do ensino também têm utilizado a expressão “intensificação do trabalho docente”. Para Apple (1995, p. 39), a expressão intensificação “representa uma das formas tangíveis pelas quais os privilégios de trabalho dos(as) trabalhadores(as) educacionais são degradados”, caracterizando-se pela crescente demanda de novas atribuições, pela falta de tempo para as atividades mais básicas da vida humana e pelo sentimento de cansaço crônico dos trabalhadores intelectuais em função do excesso de trabalho. Hargreaves (1998, p. 121) denomina de “colonização” administrativa e burocrática “o processo pelo qual os administradores absorvem ou ‘colonizam’ o tempo e os espaços dos professores com os seus próprios propósitos”, ocupando-os com trabalhos demandados pelas instâncias administrativas e relacionados ao ensino e à gestão dos currículos e da escola.

A forma como a autonomia foi colocada para as escolas e seus profissionais engendrou uma nova lógica de defesa da avaliação. Conforme afirma Lafond (1999), “a escola autônoma, precisamente porque é autônoma, deve ser avaliada e deve aceitar ser avaliada” (p.12), tendo em vista que, para além da necessidade de “apreciar o seu ponto de partida e a forma como são conduzidas as alterações necessárias e os resultados obtidos” (p. 12), para a promoção da melhoria, tem também “a responsabilidade e obrigação de prestar contas àqueles que deram confiança” (p. 12). Formosinho e Machado (2010) acrescentam que para a tutela “a prestação de contas é o contraponto necessário à substituição da gestão direta e centralizada pela regulação e torna-se condição necessária seja para o comprometimento da escola, seja para a condução da política e ação administrativa” (p. 20). Segundo estes autores, a prestação de contas disponibiliza informações ao “consumidor” para fazer escolhas, assegura a garantia de qualidade do serviço prestado ao “cliente”, e ao “cidadão” fomenta a responsabilização coletiva face à educação. Podemos concluir que o processo de responsabilização ocorre principalmente por meio das avaliações externas em larga escala, nas quais o bom desempenho dos alunos é cobrado exaustivamente e os professores responsabilizados pelos resultados.

No Brasil, não podemos afirmar que tenham sido construídas as condições para a criação de “um contexto favorável e fomentador da diversidade e da iniciativa social autónoma” (FORMOSINHO e FERREIRA, 1998, p. 79), no plano da ação, tanto pela

pouca participação de alguns segmentos da comunidade escolar nos órgãos de decisão da gestão escolar, quanto pelas limitações financeiras e administrativas colocadas às escolas pelos gestores dos sistemas educacionais. Nesse sentido, cabe também para a realidade brasileira, a afirmação de Barroso (2004) para o caso português. Para o autor, “a autonomia tem sido uma ficção na medida em que raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação sempre esteve longe da concretização efetiva das suas melhores expectativas” (p. 49) e que, na maioria das situações, a autonomia é utilizada “mais para ‘legitimar’ os objetivos de controlo por parte do governo e da sua administração, do que para ‘libertar’ as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão” (p.50).

Discutir sobre a necessidade da ampliação da autonomia da escola não quer dizer que o Estado deve se afastar da mesma, pois isto ocorrendo levará à sua desresponsabilização pela qualidade da educação desenvolvida. Espera-se, pelo contrário, uma ação complementar com o objetivo de criar as condições necessárias para que as escolas possam implantar os seus projetos pedagógicos, formulados com a participação da comunidade escolar. Como afirmam Formosinho, Ferreira e Machado (2000), a presença do Estado “é insubstituível atendendo às assimetrias que existem no território nacional e à necessidade de uma lógica de discriminação positiva, capaz de as superar” (p. 14), e que frente “às disparidades e desigualdades regionais e locais, espera-se de igual modo que essa ação do Estado e da administração se reja pelo princípio da equidade e não da uniformidade burocrática” (p. 14).

1.4. Avaliação e quase-mercado

O modelo de “quase-mercado”, amplamente difundido especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra desde as décadas de 1980 e 1990, como resultado das políticas neoliberais, tem se constituído como uma das características da transformação do Estado e influenciado diversos países. Nesse modelo, a base de regulação sustenta-se no mercado e envolve uma aliança do Estado com os pais, partindo do pressuposto que a pressão concorrencial entre as escolas, em resultado das escolhas dos pais, consegue fomentar a melhoria da qualidade educacional (MAROY, 2006).

Na regulação de “quase-mercado” apesar de o Estado ter um papel importante na definição dos objetivos do sistema educacional e nos conteúdos curriculares, concede às escolas uma autonomia para que escolham os meios que consideram mais adequados para concretizarem os objetivos definidos pelo Estado. O quase-mercado é justificado pelo Estado por meio do discurso de melhorar a qualidade da educação e de responder às exigências dos seus usuários (MAROY, 2006). Nesse sentido, o Estado procede à definição e implementação de medidas que permitem a “livre escolha da escola pelos seus utilizadores, conjuntamente com o financiamento das escolas em função do número de alunos que recebem (financiamento pela procura)” (MAROY, 2006, p. 52). O que ocorre, a partir daí, é a concorrência entre as escolas na realização das suas atividades educativas, fundamentada na crença de que a pressão concorrencial estimulará a melhoria da qualidade da educação.

Nesse contexto, os “bens” educativos passam a ser concebidos como mercadorias, ou seja, “bens sujeitos à lei da oferta e da procura - quebrando assim a vinculação, historicamente estabelecida entre a educação como direito e bem coletivo e a obrigação do Estado de a prover e a assegurar através do princípio da igualdade de oportunidades” (AFONSO, 2001, p. 22).

No processo concorrencial entre as escolas, o Estado assume o papel de “disponibilizar aos clientes informação sobre as performances, a eficácia e a eficiência de cada uma das escolas, de modo a que a racionalidade das suas escolhas exerça pressão sobre as equipas escolares para a melhoria do seu modo de funcionamento” (MAROY, 2006, p. 52). Propostas de quase-mercado educacional têm sido implementadas em escolas públicas, como por exemplo, as *charters schools* nos Estados Unidos. As *charters* seriam:

(...) organizações destinadas a melhorar o controle social sobre a oferta dos serviços escolares por parte dos usuários, criando um controle externo indutor de melhorias sem, no entanto privatizá-las, ao mesmo tempo em que propiciam a participação da comunidade na conformação do seu perfil (SOUSA e OLIVEIRA, 2003, p. 876).

Deste modo, o Estado reformula o seu papel, por meio de uma “lógica de controlo social da escola, com a promoção da avaliação externa e da responsabilização direta pelos resultados dos alunos, privilegiando dispositivos de regulação centrados no

‘ajustamento mútuo’ resultante da contraposição e complementaridade das lógicas de ação” (AFONSO, 2003, p. 53).

No Brasil, a avaliação externa em larga escala adquiriu centralidade na configuração dos sistemas educacionais nos últimos vinte e cinco anos e se constituiu como um instrumento essencial nos mecanismos de controle, que se deslocam do processo para o produto e para a valorização de alguns procedimentos típicos do mercado competitivo na área educacional. Um desses procedimentos é, por exemplo, na década de 90, uma expansão na constituição de fundações e empresas do setor privado, especializadas na prestação de serviços educacionais aos órgãos públicos, “tanto na aplicação dos instrumentos de avaliação quanto na oferta de produtos voltados para a melhoria do ensino, (...) acendendo, assim, uma luz verde para o mercado” (BROOKE, 2013). No entanto, consideramos difícil que no Brasil sejam aplicadas políticas como as *charters schools* (EUA) ou dos *vouchers* (Chile), principalmente pela distribuição das escolas públicas no território, onde ocorre com frequência a escassez de vagas para os estudantes, em especial da educação infantil e do ensino médio.

Outros mecanismos que têm sido mencionados como políticas de quase-mercado na educação brasileira é a questão dos *rankings* de instituições escolares, a partir dos seus resultados em avaliações padronizadas e a possibilidade dos resultados nessas avaliações redundarem em remunerações diferenciadas no interior da escola. Se por um lado, é fato que alguns entes federados têm utilizado os resultados das avaliações para políticas de remuneração diferenciada, por outro é necessário refletir com mais cautela sobre os *rankings* e as especificidades da realidade brasileira.

Diferentemente do que acontece na Inglaterra e nos Estados Unidos, onde as políticas educacionais são nitidamente orientadas para o mercado, e entendendo que isto implica na liberdade da procura da escola por parte dos pais, na livre concorrência entre as escolas e na diversidade da oferta de serviços educacionais por parte das escolas, não é possível afirmar que no Brasil os *rankings* tenham assumido essas feições, em especial na rede pública de ensino. No caso brasileiro, os *rankings* entre as escolas públicas, organizados em especial pela mídia, mas às vezes também por gestores das redes de ensino, não parece ter como pano de fundo uma política educacional orientada para o

mercado, com as características apontadas, mas sim de uma prestação de contas perante a opinião pública, ainda que isto possa causar constrangimentos.

Ao refletir sobre as especificidades da educação brasileira e o procedimento dos gestores dos sistemas educacionais de comparar as escolas, a partir dos resultados das avaliações, Brooke (2013) avalia como sendo legítimo, na tentativa de identificar tanto as escolas que apresentam dificuldades de executar seu trabalho com eficácia, quanto as que podem servir de referência para as outras. No entanto, alerta que “a comparação só agrega informação para o gestor quando feita entre escolas em situação igual ou parecida em termos de alunos e também em condições de funcionamento” e considera que no caso brasileiro, a divulgação dos resultados das escolas não tem a pretensão de influenciar a escolha dos pais.

Ainda no âmbito da política de quase-mercado na educação brasileira, não podemos deixar de mencionar a adoção de sistemas de ensino estruturado¹³, por algumas redes públicas de ensino, principalmente nas regiões mais ricas do país, como o estado de São Paulo. Esses sistemas são elaborados por grupos privados como o Grupo Abril, a Positivo e a Objetivo, e incluem, além de livros, apostilas, acompanhamento pedagógico e treinamento de professores. Os principais argumentos utilizados pelos defensores desses sistemas é que eles ajudam o professor a conhecer o conteúdo da disciplina com a qual trabalha e a dar uma aula mais estruturada e planejada, tendo em vista que o seu nível de formação é baixo.

Mesmo que não possamos aprofundar nessa questão, alguns questionamentos relativos a esses sistemas são importantes. O Brasil possui um grande programa de distribuição gratuita de livros didáticos para todos os estudantes do ensino fundamental e médio das escolas públicas, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Se, na opinião de algumas redes públicas de ensino, esse programa não tem contribuído com os professores para melhorar a aprendizagem dos alunos porque não recomendar ao Ministério da Educação que ele seja aperfeiçoado? Se for verdade que os professores não têm capacidade para elaborar um planejamento próprio de aula e não dominam o conteúdo com o qual trabalham, não seria o caso do Poder Público investir na reformulação dos cursos de formação inicial dos professores, no currículo escolar e na

¹³ Também denominado de material didático apostilado

formação continuada dos educadores? Outro questionamento de grande importância diz respeito à qual concepção de educação os sistemas estruturados levam para dentro da sala de aula. Eles dão conta das várias dimensões da educação, que ultrapassam a transmissão de conteúdos, como a formação para a cidadania, a ética e o respeito à diversidade?

Apesar dos exemplos citados, concordamos com a perspectiva de análise de Sousa e Oliveira (2003, p. 876), que afirmam: no Brasil “a oferta de serviços educacionais, a adoção de mecanismos típicos de mercado é bastante limitada”. A lógica de mercado presente no setor educacional não se enquadra “no modelo típico da sociedade capitalista de privatização e competição entre agentes econômicos ‘livres’ e autônomos”.

1.5. Políticas de avaliação associadas à *accountability*

Na percepção de Filgueiras (2001, p. 65) “os países ocidentais têm vivenciado uma crescente demanda de *accountability* como elemento fundamental à democratização do Estado” e essa demanda tem levado à defesa da transparência das instituições e das políticas públicas por ele implementadas, tornando os governos mais responsáveis diante da sociedade. O autor afirma que, independentemente das diferentes tradições de pensamento político, um ponto em comum entre elas é o reconhecimento de que a democratização do Estado demanda o aprofundamento da *accountability*, tornando-o mais transparente e mais afeito à avaliação do público. Para o autor, o conceito de *accountability* “não se refere apenas ao processo contábil e prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos” (idem, p. 71).

Em outra perspectiva, o termo *accountability* tem sido considerado como importado da literatura da administração pública para o campo educacional, associado a novos modos de regulação e gestão educacional. Ao discutir sobre o conceito de *accountability* Afonso (2009) ressalta que ele é plural e complexo. Apoiando-se nas discussões de Scheldler (1999), o autor identifica três pilares, articuláveis entre si, que devem sustentar um modelo abrangente de *accountability* educacional: avaliação, prestação de

contas e responsabilização. Na falta de um dos três pilares citados, o autor argumenta que teríamos formas parcelares de *accountability* e não um sistema completo.

O pilar da avaliação diz respeito ao processo de recolhimento e tratamento de informações e dados diversos, “teórica e metodologicamente orientados, no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação” (AFONSO, 2009, p. 59). O recolhimento de informações para fins de diagnóstico da situação educacional constituiria a função principal da avaliação. A avaliação pode anteceder a prestação de contas (avaliação *ex-ante*), podendo igualmente ocorrer entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização (avaliação *ex-post*).

Na perspectiva de Afonso (2009, p. 59), o pilar da prestação de contas tem uma dimensão informativa e uma dimensão argumentativa e pressupõe uma relação de diálogo e a possibilidade de desenvolver um debate público aprofundado. A prestação de contas pode ser definida, em sentido restrito, “como a obrigação ou o dever de responder a indagações ou solicitações (*answerability*)”.

Por fim, o terceiro pilar, o da responsabilização sintetiza tanto dimensões que se referem à imputação de responsabilidades e à imposição de sanções negativas, quanto à assunção autônoma de responsabilidades pelos atos praticados, o “reconhecimento informal do mérito, a atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, ou outras formas legítimas de (indução de) responsabilização” (AFONSO, 2009, p. 59).

Do ponto de vista do autor “um modelo de *accountability* democraticamente avançado inclui a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, mas dentro de articulações congruentes que se referenciem ou sustentem em valores essenciais, como a transparência, o direito à informação, a participação e a cidadania” (AFONSO, 2009, p. 16). Somente assim é que será possível assegurar a transparência relativa às decisões das políticas educacionais e obter o *empowerment* dos cidadãos.

Freitas, L. (2013), por sua vez, estabelece a necessidade de diferenciar conceitos como o de cultura da avaliação e a cultura da auditoria que a *accountability* traz; uma vez que são coisas diferentes, colocando-se favorável à cultura da avaliação, mas contrário à cultura da auditoria – “auditoria pesada em cima da escola, dos profissionais, das redes”

(FREITAS, L., 2013, p. 350). O autor considera que a *accountability* verticalizada, na qual há uma relação hierárquica entre quem cobra e quem é cobrado, é fruto da cultura de auditoria, e defende a necessidade de discutir outras formas de *accountability*, como a horizontalizada. No entanto, o autor não chega a discutir o significado exato dessa forma de *accountability*.

O autor considera que faltam evidências sólidas de que as políticas de *accountability* possam levar à melhoria da qualidade educacional, sendo contrário à sua implementação enquanto política pública em redes de ensino. Argumenta que essa discussão envolve uma questão ética, pois “na área da educação não existe ganhador e perdedor. A área da educação é área de direito, e área de direito não tem ganhador e perdedor. A área do mercado sim” (FREITAS, L., 2013, p.360).

No Brasil a discussão da *accountability* tem sido um tema recorrente no debate acadêmico. Embora a criação do sistema nacional de avaliação da educação básica, do qual todas as redes públicas de ensino participam, não venha de imediato acompanhada de uma política para estabelecer alguma forma de *accountability*, experiências de vinculação da avaliação com políticas de incentivos salariais têm ocorrido em âmbito subnacional, como em Minas Gerais (Acordo de Resultados), Ceará (Nota 10) e São Paulo (Bonificação por Desempenho), segundo estudos de Brooke e Cunha (2011).

Na perspectiva de Brooke (2004), ainda que os programas de *accountability* possam assumir formas diversificadas, eles possuem como característica comum, a imputação de consequências reais, de acordo com os resultados das provas, tanto para os professores quanto para os administradores escolares. Considera que para um programa de avaliação transformar-se em um programa de *accountability*, é necessário que os resultados das provas estejam associados a consequências que, simbólica ou materialmente possam afetar o indivíduo.

Em suas pesquisas Brooke (2008) identificou que no Brasil, as políticas enquadradas como de responsabilização *highstakes* “estabeleceram alguma forma de incentivo salarial relacionada aos resultados da escola e dos professores” (p. 105), como “dar recompensas pecuniárias a algumas escolas (ou professores, no caso de Sobral) e deixar outras escolas sem essas recompensas, sob a hipótese de que a equipe da escola faria um

esforço adicional para garantir um prêmio ou bônus mais alto” (p. 105). No entanto, o autor não identificou programas que “usam desincentivos, tais como o fechamento da escola, avaliações de desempenho dos professores mais baixas ou métodos mais públicos para a disseminação dos resultados da escola” (p. 105).

Brooke (2004) considera que não há razões para acreditar que formas de *accountability* de altas consequências serão implantadas no Brasil. Justifica sua posição no fato de que com o processo de redemocratização do país as escolas estariam submetidas ao controle social, não sendo necessários programas de *accountability* patrocinados pelo governo federal e, também, à hostilidade por parte de muitos professores e de escolas, em relação às avaliações.

Na perspectiva de Fernandes e Gremaud (2009), a polêmica atual está colocada na nova função que as avaliações externas assumem nas políticas de *accountability*, cujo cerne é considerar não apenas o aluno, mas também as escolas, professores e gestores como responsáveis pelo desempenho dos estudantes. Consideram que com o Plano de Desenvolvimento da Educação Básica (PDE) expandiu-se o papel da avaliação em larga escala no Brasil, para além de seu objetivo de diagnóstico dos sistemas educacionais e destacam três inovações: a incorporação dos objetivos de *accountability*; a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica – o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que considera tanto o desempenho dos estudantes em exames padronizados quanto a progressão desses alunos nos sistemas; e a definição de metas tanto para o país quanto para cada sistema e escola.

Na ótica dos autores, desde 2005 o Brasil passou a contar com um sistema nacional de “*accountability*” da educação básica pública, com a introdução da Prova Brasil e a divulgação dos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) por escola. Consideram a construção do IDEB como uma estratégia importante que assegurou tanto a finalidade do monitoramento quanto a de *accountability*, pois um programa de *accountability* baseado apenas nos exames padronizados poderia piorar os indicadores de evasão e repetência no país.

Consideram, ainda, que no debate sobre *accountability* “existe uma confusão entre responsabilidade (ter de prestar contas) e culpa (ato ou omissão repreensível)” e que

“acreditar que os responsáveis pela educação podem alterar procedimentos e, assim, melhorar o ensino não significa dizer que sejam culpados por seus alunos não estarem aprendendo mais” (FERNANDES e GREMAUD, 2009, p. 221).

Nossa preocupação central na discussão da *accountability* educacional diz respeito à responsabilização exclusiva dos professores e gestores escolares pela situação do ensino nas escolas. Os gestores dos sistemas educacionais secundarizam a discussão dos critérios básicos para avaliar a educação, enunciados por Stufflebeam (op. cit. ESCORZA, 2003), como: (i) as necessidades educativas, ou seja, se a educação proporcionada pelo Estado cobre as necessidades dos estudantes e de suas famílias, em todos os terrenos, tendo em vista os direitos básicos em uma sociedade democrática; (ii) a equidade: é necessário perguntar se o sistema é justo e equitativo na oferta ao proporcionar os serviços educativos a todos os setores da sociedade; (iii) a factibilidade, que diz respeito à eficiência na utilização e distribuição de recursos, a adequação e viabilidade das normas legais, o compromisso de participação dos envolvidos no processo educativo; (iv) a excelência, como objetivo permanente de busca.

A discordância com a responsabilidade exclusiva dos professores pela qualidade da educação, não pode nos impedir de uma discussão mais aprofundada sobre formas de responsabilização dos diversos atores que atuam na educação pública e que negam cotidianamente o direito de aprendizagem a todos os alunos. Não pode nos impedir também de perceber a legitimidade do exercício da função do Estado e/ou de outros setores da sociedade sobre o que se ensina e como se ensina nas escolas públicas.

1.6. Reformas educacionais em países centrais

1.6.1. Inglaterra: a revolução conservadora na educação

As reformas educacionais inglesas inserem-se em um processo mais abrangente de reforma do Estado e devem ser consideradas como efeito dos processos de substituição do Estado do Bem Estar Social pelo modelo denominado de *Schumpeterian Welfare State* (Estado do Trabalho Social).

Na percepção de Ranson (2012), podem-se localizar duas formações distintas de *governança* da educação na Inglaterra desde 1945: “a socialdemocracia e a era do profissionalismo”, que vai do pós II Guerra Mundial até finais da década de 1970, e “a era do neoliberalismo”, desenvolvida desde a década de 1980. Ambas apresentam práticas bastante diferentes no que diz respeito à criação e regulação de políticas e de reestruturação de poder entre os níveis de governo, instituições e o público e engendraram visões diferentes de cidadão. A primeira, representada por um “amplo consenso social e político, apoiou o papel da educação em possibilitar o crescimento econômico, a igualdade de oportunidades e a justiça social” (RANSON, 2012, p. 306), priorizando a integração social, a não competitividade e a igualdade de oportunidades educacionais aos estudantes de diferentes classes sociais.

A segunda, adotada pelo Partido Conservador, tem como principal marco a Lei de Reforma da Educação de 1988 (*Education Reform Act* - ERA). Caracteriza-se pelo ímpeto neoliberal de privatização do ensino público e inaugurou o regime de mercado na educação, com a implantação da era das escolhas públicas; da adoção de modelos de gestão do setor privado no setor público; fixação pelo aumento dos padrões de desempenhos dos estudantes por meio de um currículo nacional; implantação de um sofisticado sistema de regulamentações para mensurar e monitorar resultados de avaliações (RANSON, 2012).

Segundo Jones (2012, p.276), a política educacional do Partido Conservador pode ser descrita como “um passo atrás; a restauração de um privilégio; um retorno à seleção”. Ball (2012, p. 313) considera que o ERA representou “tanto uma ruptura decisiva com a timidez do curto experimento com a escola compreensiva, quanto uma reinvenção, na educação pública britânica, de temas e de padrões originários do século XIX” e possibilitou, no âmbito das políticas públicas no Reino Unido, a participação do setor privado na formulação e oferta de serviços educacionais que antes eram de responsabilidade do Estado. Assim, foi “o responsável majoritário pela introdução dos principais aspectos da ‘forma mercadológica’ na educação britânica” (idem, p. 316).

Segundo Ranson (2012, p. 306), o ERA reestruturou a governação da educação, redefinindo as ações entre o governo central e local, de modo a fortalecer aquele em suas ações sobre o currículo, reduzir significativamente os poderes administrativos das

Autoridades Educacionais Locais (LEAs) a tornar as escolas e colégios mais sensíveis aos desejos de pais e empregadores. Na visão de Ball (2012, p. 313), o ERA estabeleceu no campo educacional o que denominou de ‘centralização fragmentada’, “pela qual tirou das escolas públicas algumas autonomias que já lhes haviam sido concedidas (sobre as grades curriculares e as avaliações) ao mesmo tempo em que lhes outorgava novas autonomias (referentes à autogestão das escolas)”

Os antecedentes da ERA podem ser buscados já em 1969, com a publicação do primeiro de uma série de ensaios sobre a educação inglesa “A Luta pela Educação: um Documento Negro” (*Fight for Education: a Black Paper*), que responsabilizava as reformas educacionais da década de 1960, conhecida como Escolas Compreensivas (*Comprehensive Schools*), pela redução dos níveis de desempenho das habilidades básicas, pela diminuição da autoridade dos professores e pela erosão dos valores herdados do passado. Outros *Black Papers* foram publicados com as mesmas críticas, e foram evoluindo na defesa da excelência acadêmica das escolas de subvenção direta¹⁴ (*Direct Grant*) e das *Grammar Schools*¹⁵, e na crítica à ausência de responsabilidade dos que controlavam a educação e conseguiram atingir e conquistar setores significativos da sociedade inglesa.

A partir dos *Black Papers* foi consolidando uma posição à direita contra o avanço da reforma igualitária. Sob o impacto do pensamento neoliberal, que defendia o livre-mercado, tal teoria foi aplicada no sistema educacional inglês, no começo da década de 1980:

A responsabilidade de gerenciar as escolas seria descentralizada ao nível da própria escola, onde se tornaria propriedade dos ‘conselhos escolares’ dominados pelos pais. O papel da Autoridade Educacional Local seria reduzido à canalização de fundos – em grande medida providos pelo governo central – às escolas. O tamanho do financiamento dependeria de estudantes que uma escola atraísse. Ao responder a demanda do mercado, as escolas aumentariam o número de seus estudantes e sua renda. (...) Os conselhos escolares assim presidiriam empresas, a eficiência competitiva assumindo especial atenção. (...) As escolas poderiam reduzir seus custos aumentando a produtividade de sua equipe. A estabilidade de emprego dos professores, bem como a proteção de suas condições de trabalho e salários através de acordos coletivos, seria abolida. Cada professor ou

¹⁴ Instituições particulares que recebiam subvenções públicas para também receber alunos selecionados pelas autoridades educacionais locais com base nas suas habilidades acadêmicas.

¹⁵ Escola para alunos com habilidades acadêmicas mais altas, eliminada com a criação da escola compreensiva nas décadas de 1960 e 1970.

professora teria contrato individual, com seu trabalho avaliado anualmente. O status de professor qualificado (...) se tornaria menos importante, e os professores poderiam ser treinados de modo mais barato. (...) O diretor ficaria livre para organizar a alimentação e a limpeza com o menor custo possível, talvez utilizando o trabalho voluntário dos pais (...) encorajados a procurar outras fontes de financiamento (JONES, 2012, p.285).

As privatizações provocadas pelo ERA foram, segundo Ball (2012), de dois tipos: o endógeno e o exógeno. O endógeno “refere-se à criação de relações mercadológicas dentro das próprias instituições públicas de ensino e também entre elas, de modo que o setor educacional público passou a agir como setor privado e, assim, a se parecer com ele” (p. 313). Exemplos desse tipo de privatização seria a divulgação de informações sobre o desempenho das escolas nos exames, publicadas desde 1992, liberdade para os pais poderem escolher a escola para seus filhos, que selecionariam para os seus filhos as escolas de melhor desempenho, o financiamento per capita e a disputa das escolas pelos melhores alunos e a exclusão dos alunos associados a um “valor negativo”, como os portadores de deficiência e os oriundos de classes sociais economicamente desfavorecidas.

As mudanças efetivadas pelo Partido Conservador foram ampliadas pelo Novo Trabalhismo ao assumirem o poder, em 1997, com o estabelecimento da “infraestrutura e as regras para a criação de um processo muito mais completo de privatização, fazendo disso uma estratégia central em sua agenda de modernização do setor público” (BALL, 2012, 317). As privatizações do tipo exógenas ganharam terreno com o desmantelamento dos serviços que as autoridades locais prestavam às escolas e com a transformação destas em consumidoras de grande potencial. As privatizações exógenas caracterizam-se pela terceirização na educação, por meio da contratação de serviços educacionais para as escolas, assistência técnica e de Tecnologias da Informação e Comunicação e a contratação de produtos de aperfeiçoamento oferecidos pelo mercado que vai desde material de escritório, finanças e infraestrutura até serviços destinados a apoiar as escolas com fraco desempenho educacional. Assim, o setor privado ocupará “o espaço deixado pela redução do financiamento e capacidade das autoridades locais de educação de interpretar e mediar a política destinada às escolas” (BALL, 2012, 319).

1.6.2. Estados Unidos: “Uma nação em risco”

Na perspectiva de Afonso (1998); Kirst (1988); Conley (1988) e Lipsky (1992), o ano de 1983 pode ser considerado como o começo do mais recente ciclo das reformas nos Estados Unidos da América (EUA) e na sua origem está o lançamento do relatório final da Comissão Nacional para a Excelência na Educação, criada pelo governo de Ronald Reagan para estudar a situação da educação nos Estados Unidos. Denominado de “Uma Nação em Risco” (*A Nation at Risk*) o relatório confirmou uma queda contínua das notas dos alunos no Teste de Aptidão Acadêmica (SAT)¹⁶. O relatório apresentou resultados que mostravam a baixa qualidade da educação no país e causou grande impacto na opinião pública americana, na medida em que a sua divulgação enfatizava que o baixo desempenho dos alunos americanos nos testes internacionais estava deixando o país à mercê da competição estrangeira. Em suas recomendações o relatório propunha, entre outras, os testes padronizados de desempenho com o propósito de: (a) a certificação do estudante; (b) a necessidade de intervenção corretiva; e (c) a oportunidade de trabalho avançado ou acelerado.

A educação pública passa a ser responsabilizada pelo declínio da produtividade e criticada pela sua ineficácia em comparação com a educação privada. O discurso do “pânico moral” abriu caminho, no dizer de Sá (2002, p. 71), à “redefinição dos objectivos da escola e dos critérios que devem ser utilizados na sua avaliação” e à “progressiva transposição, para o contexto educativo, de modelos de referência de extracção empresarial, nomeadamente os que elegem a eficácia e a eficiência como critérios básicos de excelência”.

Segundo Brooke (2012), o relatório “Uma Nação em Risco”:

(...) deu crédito à ideia da reforma baseada em padrões e marcou o princípio da era de “*accountability*” (responsabilização). Na sua essência, essa mudança colocou o desempenho dos alunos no centro das atenções, como objetivo primordial do trabalho da escola e dos professores no cumprimento dessa tarefa. As consequências que foram sendo associadas aos resultados dos alunos de determinada escola ou professor, incluindo o pagamento ou não de incentivos, sinalizam a transferência do ônus pelos esforços de melhoria em direção à escola e

¹⁶ Criado pelo Conselho de Universidades no princípio do século XX e utilizado como critério de seleção de candidatos ao ensino superior.

dão o sentido cabal da palavra *responsabilização*. (BROOKE, 2012, p. 143)

Ao analisar os pressupostos que subjazem às propostas deste primeiro período de reforma educacional nos Estados Unidos, Afonso (1998) detecta que eles dizem respeito à presumida relação entre a educação e a capacidade de enfrentar a competição econômica. Para o autor, ao assumir a necessidade de uma reforma educativa, Reagan proporá, uma alteração radical dos valores, dos objetivos e dos meios a serem alcançados pela educação, em oposição aos que orientaram a educação na década de 1970,

da *regulação* para a *desregulação*; da *escola pública* para as *escolhas educacionais* e para a *competição* entre as escolas; das *preocupações sociais* para preocupações com a economia e com a *produtividade*; da *igualdade de oportunidades* para a *excelência*; das *necessidades educativas* para as *capacidades* e para a *seletividade* (AFONSO, 1998, p. 96).

De acordo com Dee (2012), a primeira onda de reforma educacional nos Estados Unidos caracterizou-se por seu caráter centralizado, com a adoção por quase todos os estados, a partir de 1975, de um padrão de desempenho baseado em Teste de Competência Mínima (*Minimum Competency Test – MCT*) para avaliar as habilidades básicas dos alunos. A maioria desses programas tinha como objetivo apenas identificar os estudantes com baixo desempenho e encaminhá-los para aulas de reforço. Entretanto, vários estados “também exigiam que os alunos passassem em um teste de competência mínima para se graduar com um diploma padrão” (DEE, 2012, p. 158).

As mudanças do período não surtiram o efeito desejado na educação, o que levou à segunda onda de reformas, que enfatizava melhorias descentralizadas, o poder local, o profissionalismo do professor e as escolhas específicas das escolas. Entretanto, segundo Afonso (1998, p. 97), “embora mais promissora que a primeira, esta segunda vaga reformadora terá continuado, no essencial, a mostrar incapacidade de modificar profundamente o sistema educativo norte-americano”, restringindo-se, concretamente a um maior controle sobre o currículo e a avaliação.

A política de responsabilização das escolas ganhará um novo impulso em 1994, com a aprovação no Congresso da “Lei de Responsabilização”, sob o estímulo da

administração Clinton e com apoio bipartidário. A Lei se concentrou nos resultados de testes padronizados como indicadores do desempenho das escolas e dos estudantes. A partir de leituras de West e Peterson (2012), apontamos seus principais pontos: (I) os estados devem avaliar o desempenho dos alunos a cada ano em determinadas séries, em matemática e leitura; (II) os resultados das avaliações deverem ser disponibilizados para o público e as escolas devem demonstrar que, em média, seus alunos (inclusive os de cada subgrupo étnico de tamanho significativo), estão progredindo adequadamente; (III) as escolas que não corresponderem ao padrão serão identificadas como “necessitando de melhoria”, e os pais terão a opção de colocar os filhos em outra escola pública no mesmo distrito; (IV) as escolas que fracassarem nessa melhoria, após cinco anos serão reestruturadas pelo distrito, com um novo pessoal responsável por elas.

Consequências fracas (*lowstakes*) ou fortes (*highstakes*) foram definidas para as escolas, dependendo dos seus resultados de desempenho, como por exemplo, relatórios públicos, recompensas monetárias e não monetárias, assistência técnica para escolas com baixo desempenho e até mesmo reconstituição do seu quadro de profissionais.

Ao analisar as mudanças ocorridas nos Estados Unidos, da década de 1990 até meados da década de 2000, nos processos de avaliação e na responsabilização, Supowitz (2012) identifica dois movimentos de reformas. O primeiro, no início da década de 1990, caracterizou-se pelos esforços para a criação de um conjunto de formas alternativas de avaliação para além dos testes padronizados de múltipla escolha, como por exemplo, os portfólios e questões abertas, que segundo seus defensores dariam conta de processos cognitivos mais complexos e contribuiriam para a diminuição das desigualdades educacionais. No entanto, segundo o autor, após a incorporação dessa proposta por vários estados verificou-se que seu custo era muito alto e estudos acerca dos efeitos das avaliações alternativas sobre gênero e raça demonstraram que elas não alteravam o desempenho dos alunos em função das desigualdades sociais enraizadas na sociedade.

O segundo grupo de reformas concentrou-se em aumentar a frequência e a responsabilização baseada em testes e tem como marco a Lei Nenhuma Criança Deixada para Trás (*No Child Left Behind – NCLB*), de 2001, cujos objetivos declarados seriam produzir melhorias no desempenho dos estudantes e reduzir as desigualdades

entre grupos étnicos e outras populações tradicionalmente marginalizadas. Para tanto, a Lei exigia que os estados deveriam definir

tanto a proficiência quanto o progresso anual adequado para fazer com que todos os alunos se tornassem proficientes em 12 anos. (...) objetivos mensuráveis para subgrupos, incluindo os dos estudantes economicamente desfavorecidos, dos principais grupos raciais, dos portadores de deficiências e dos que tinham proficiência limitada em inglês. Escolas que falhassem em obter os progressos anuais adequados por dois anos consecutivos seriam identificadas para passarem por um aperfeiçoamento, e os estudantes teriam o direito de pedir transferência para outra escola pública (SUPOWITZ, 2012, p. 170).

Ao analisar diversos estudos sobre as consequências do NCDLB no sistema de políticas educacionais, Supowitz (2012) ressalta como aspectos positivos: a expansão da autoridade federal, a partir da imposição de um modelo único de responsabilização baseado em testes para todos os estados e a atenção específica ao desempenho de subgrupos marginalizados que teria possibilitado uma melhoria no desempenho dos estudantes.

Com relação aos aspectos negativos do NCLB, o autor destaca: o estreitamento curricular com maior concentração em leitura e matemática e restrição de experiências educacionais mais ricas, do desenvolvimento pleno da criança e do fomento das habilidades sociais; tentativa das escolas de emparelhar o currículo e o ensino com os padrões acadêmicos e as avaliações estaduais; a responsabilização modela a prática dos professores, a pedagogia ao conteúdo dos testes e que, na prática a preparação para os testes se mistura ao ensino; a percepção de que o conteúdo que não é testado perde prioridade.

Além disso, Supowitz (2012) ressalta que os professores apresentavam uma preocupação significativa com o tipo de informações disponibilizadas pelas avaliações *highstakes* e com a maneira como elas eram usadas para julgar o desempenho. Critica que, embora os dados das avaliações forneçam aos professores informações gerais sobre o ponto de partida dos alunos, faltam os detalhes necessários para uma orientação específica acerca do ensino que devem ministrar.

1.6.3. Reformas educacionais em países europeus

Para identificar aspectos das reformas educacionais que ocorreram em países europeus, nos apropriaremos das conclusões da análise realizada por Maroy (2011) dos resultados da pesquisa europeia *Reguleduc*, realizada em cinco países – Inglaterra, Bélgica (Comunidade francesa), França, Hungria, Portugal – com o objetivo de detectar como evoluem os modos de regulações institucionais do sistema de ensino secundário nestes países.

Segundo Maroy (2011), a regulação nos sistemas educacionais é produzida em vários níveis, tanto no “alto” quanto no “baixo” dos sistemas, e pode ocorrer em vários domínios como no currículo, oferta dos estabelecimentos e movimento dos alunos, professores, financiamento, gestão escolar, parcerias e que novos modos de regulação têm emergido. Os modos de regulação de sistemas educacionais podem ser considerados como sendo:

(...) o conjunto dos mecanismos de orientação, de coordenação, de controle das ações dos estabelecimentos, dos profissionais ou das famílias no seio do sistema educativo, como modos de regulação implantados pelas autoridades educativas. Trata-se, pois, de uma das atividades de “governança” de um sistema, ao lado das relativas ao financiamento da educação ou à “produção” propriamente dita do serviço educativo (MAROY, 2011, p. 19).

Se no período do regime “burocrático-profissional” a regulação dos sistemas educacionais tinha acompanhado, com grandes variantes nacionais, a construção e o desenvolvimento de sistemas educacionais nacionais “de massa” ocorrida a partir dos anos de 1950-1960, o mesmo não será observado no período pós-burocrático, no qual as políticas educativas tendem a substituir ou a superpor, a esses antigos modos de regulação, novos arranjos institucionais.

Esses novos arranjos institucionais, no novo regime de regulação “pós-burocrático” foram agrupados por Maroy (2011) em seis tendências comuns nos países europeus pesquisados:

- Uma autonomia ampliada dos estabelecimentos: forma de devolução ampliada das responsabilidades dos estabelecimentos escolares.

- A busca de um equilíbrio entre centralização e descentralização: tendência de delegar alguns aspectos do poder de decisão ou de operacionalização para instâncias intermediárias ou locais. Tendência ao reforço da centralização nos Estados, especialmente no que diz respeito aos grandes objetivos curriculares em termos de competências a serem atingidas.
- O crescimento da avaliação externa dos estabelecimentos e do sistema escolar, feita, sobretudo pelas políticas de Estado central, mas que se multiplica e se reveza às vezes no nível intermediário ou local.
- A promoção ou a flexibilização da “escolha das escolas” pelos pais: construção de um quase mercado escolar – maior liberdade de escolha das escolas pelos pais e de seleção dos alunos pelas escolas; divulgação das “performances” das escolas.
- A diversificação da oferta escolar, a fim de favorecer a “diversidade das escolhas possíveis” para os alunos e seus pais.
- O aumento da regulação de controle do trabalho do ensino.

1.7. As reformas educacionais na América Latina e Caribe

Apesar das especificidades econômicas, sociais, culturais, históricas, políticas e educacionais dos países que compõem a América Latina, a região apresenta, no fundamental, traços comuns em suas reformas educacionais. Conforme Casassus (2001), na década de 1960 a região passou por um primeiro ciclo de reformas orientadas para a ampliação das oportunidades educacionais, com a expansão do número de matrículas no sistema educacional. O segundo ciclo das reformas educacionais, na década de 1990, caracteriza-se por processos mais complexos, relacionados à gestão de sistema e de qualidade.

Um novo formato de gestão das políticas públicas, e em especial da educacional, ganha força, com a formulação no nível central e de descentralização na implementação ou execução local, justificada pela necessidade de maior eficiência e racionalização dos gastos. Como afirma Oliveira (2009), trata-se de uma reconstrução do Estado em relação à sociedade civil, nomeada de parceria. Os atores sociais são acionados com o

objetivo de buscar soluções para os problemas locais, mas que na maioria das vezes são de ordem mais geral.

As reformas educativas na América Latina e Caribe apresentam algumas convergências entre si, mas também com as reformas ocorridas em alguns países europeus e nos Estados Unidos. Essas convergências podem ser buscadas em reuniões e conferências envolvendo ministros de estados, no papel das agências de assistência bilateral e das ONGs, dos bancos internacionais que se tornaram os financiadores das reformas na América Latina (GAJARDO, 2000; CASASSUS, 2001, KRAWCZYK, 2012). Outro aspecto a ser considerado diz respeito à nova ordem econômica internacional que implicou na abertura das economias nacionais à concorrência em escala global e ao livre movimento de investimentos e tecnologia.

A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien/Tailândia, em 1990, pode ser considerada como um dos marcos mais importante para a internacionalização das reformas. Convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO -, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD -, pelo Fundo das Nações Unidas para a Educação – UNICEF – e pelo Banco Mundial (BM), e tendo o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – como um dos co-patrocinadores, a conferência produziu a Declaração Mundial da Educação para Todos, que serviu de orientador das reformas educacionais, com propostas para o fortalecimento da educação básica, maior atenção aos processos de aprendizagem e buscar satisfazer as necessidades fundamentais de aprendizado.

Casassus (2001) considera o PROMEDLAC, reunião dos Ministros da Educação convocada pela UNESCO, como outro marco importante das reformas na América Latina e Caribe. A Quarta Reunião, realizada em 1991, em Quito, afirmou em sua declaração que:

(...) as estratégias tradicionais sobre as quais se apoiaram os sistemas educativos da região esgotaram suas possibilidades de conciliar quantidade e qualidade. É por isso que afirmamos... a necessidade de empreender uma nova etapa de desenvolvimento da educação que responda aos desafios da transformação das atividades de produção, da equidade social e da democratização política... para fazer face a

estas exigências é necessário suscitar uma profunda transformação da gestão tradicional (op. cit. CASASSUS, 2001, p. 11).

Outros marcos considerados importantes pelo autor no contexto dos processos de reformas educacionais na América Latina foram:

- A 24ª Reunião da Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe (Cepal), com participação dos Ministros da Economia e Finanças, realizadas no Chile, em 1992, que formatou o conceito de que o investimento nacional em educação seria o mecanismo para o desenvolvimento.
- A reunião do Promedlac, realizada em Santiago, em 1993, que definiu, a nível macro, a criação de sistemas nacionais de avaliação e o desenvolvimento de programas compensatórios de discriminação positiva e, a nível micro, atenção voltada para a escola e seus processos, como os instrumentos essenciais para melhorar os níveis de qualidade das aprendizagens.
- O Seminário Internacional organizado pela UNESCO, em 1993, no Chile, sobre descentralização e currículo adaptado às características das escolas.

Ao examinar os discursos e as características das reformas educativas desenvolvidas na América Latina e Caribe, Gajardo (2000, p.6) identifica que elas compartilham, em parte ou no todo, os conceitos de qualidade (melhores resultados em termos de aprendizado escolar, trabalho produtivo e atitudes sociais); eficiência (melhor uso dos recursos e busca de novas opções financeiras) e equidade (participação e atenção prioritária aos grupos excluídos). Identifica, ainda, quatro eixos de políticas a partir dos quais se desdobram uma série de estratégias, programas e projetos de inovação e mudanças compartilhadas pelos países nos seus processos de reforma educacional:

- a) Gestão: descentralização administrativa e pedagógica; fortalecimento das capacidades de gestão; autonomia escolar e participação local; melhoria dos sistemas de informações e gestão; avaliação/aferição de resultados, prestação de contas à sociedade; participação dos pais e comunidades locais.
- b) Equidade e Qualidade: enfoque nas escolas mais pobres de níveis básicos; discriminação positiva para grupos vulneráveis; reformas curriculares, fornecimento de textos e materiais de instrução; extensão da jornada

escolar/aumento de horas de aula; programas de melhoria e inovação pedagógica; programas de fortalecimento institucional.

- c) Aperfeiçoamento dos Professores: desenvolvimento profissional dos docentes; remuneração por desempenho; políticas de incentivos.
- d) Financiamento: subsídio à demanda; financiamento compartilhado; mobilização de recursos do setor privado; redistribuição/impostos x educação; uso efetivo de recursos existentes (racionalização).

Casassus (2001) identifica, ainda, no âmbito das reformas curriculares, quatro aspectos que são similares em diversos países da região: “desenvolvimento de quadros curriculares comuns; a adaptação desse quadro comum ao nível regional e local; a passagem das disciplinas para as áreas temáticas e a visão transversal, bem como a passagem dos objetivos cognitivos para objetivos de competência” (CASASSUS, 2001, p. 24).

A implantação dos sistemas de avaliação padronizada e os sistemas de monitoramento derivados dela podem ser considerados como as principais ações de uniformidade das reformas educacionais da década de 1990. Segundo Gajardo (2000, p. 27), além do Brasil, doze países da América Latina e Caribe implantaram seus sistemas de avaliação no período: Argentina (1993), Bolívia (1996), Colômbia (1991), Costa Rica (1995), Honduras (1990), México (1994), Nicarágua (1998), Paraguai (1996), República Dominicana (1992), São Salvador (1993), Uruguai (1996) e Venezuela (1995). Cuba implantou em 1975 e o Chile em 1988. Apesar desses sistemas de avaliação possuírem evolução e características diferentes, eles têm em comum: a) fornecerem insumos para a tomada de decisões; b) focalizarem os programas e políticas; c) proporem políticas de intervenção com base em informações geradas pelo sistema; d) divulgarem seus resultados para os mais diversos atores sociais; e) basearem-se em testes de larga escala para avaliar o desempenho cognitivo dos estudantes; f) produzirem ou induzirem determinadas concepções de qualidade na educação, e g) produzirem formas de responsabilização dos docentes.

Da mesma forma, Casassus (2001, p. 23) destaca o sistema de medição e de avaliação do desempenho escolar como “uma peça chave da nova gestão e do novo papel do

Estado, que entrega diferentes graus de liberdade a instâncias administrativas menores, em troca de uma nova capacidade de avaliar”.

1.8. A reforma educacional brasileira no âmbito da reforma gerencial do Estado

O processo de redemocratização do Brasil, após vinte anos de ditadura militar, teve como principal marco a Constituição Federal de 1988, construindo uma institucionalidade sob o primado da democracia e da justiça social. Sintonizada com o momento de abertura política, a Constituição denominada “Constituição Cidadã” propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos dos direitos sociais, e inscreve no seu texto, sob o título da Ordem Social, os princípios da universalidade, equidade, equivalência, gestão democrática descentralizada e participativa. A Constituição inova ao considerar os municípios como entes federados e busca com a descentralização fortalecer estados e municípios, por meio de transferências constitucionais automáticas, com o objetivo de superar os esquemas clientelistas e partidários de transferências conveniadas, anteriormente vigentes.

Na perspectiva de Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 53-54), a Constituição Federal de 1988 apresenta três avanços no que tange à administração pública, no âmbito da gestão pública: (i) democratização do Estado, que se traduz no fortalecimento dos mecanismos de controle externo (Ministério Público), a transparência governamental e a criação de instrumentos de participação nas deliberações e controle dos governos, como os conselhos ligados às políticas públicas, audiências públicas e consulta direta aos eleitores; (ii) a descentralização em praticamente todas as políticas públicas, apontando para o repasse de funções, responsabilidades e recursos aos governos subnacionais; (iii) universalização do princípio do concurso como forma de profissionalizar o serviço público a partir do mérito.

Entretanto, é preciso considerar que a nova ordem constitucional não expressa somente avanços, mas também recuos, pois ela é a expressão de forças de uma sociedade em suas contradições. Segundo Cury (2010), a Constituição expressa elementos “anacrônicos”, resíduos do “passado”, pois “o jogo democrático não só libera forças democráticas dormentes sob a ditadura. Ela também torna possível a reentrada de forças

oligárquicas e corporativas, estas também, em parte, anteriormente controladas” (CURY, 2010, p. 50).

Nesse mesmo sentido, Neves (1999) avalia que a Constituição tentou dar conta das profundas mudanças econômicas, nas relações de poder e nas relações sociais globais que ocorreram no Brasil, nos últimos 20 anos, “introduzindo temas, redefinindo papéis, incorporando às instituições sociais segmentos historicamente marginalizados, sem, no entanto, alterar substancialmente as relações sociais vigentes” (NEVES, 1999, p. 99).

É necessário salientar, ainda, que a institucionalização desse ordenamento constitucional se deu em um novo contexto político e econômico, com o predomínio dos princípios neoliberais já em curso. Em artigo no *Le Monde Diplomatique Brasil*, Fleury (s/d) destaca que esse novo contexto apresenta fatores limitantes para o avanço do modelo de Estado de bem-estar social desenhado para a democracia brasileira. Como fatores culturais destaca o “predomínio dos valores individualistas e de consumo” e como fatores ideológicos, “a valorização da lógica do mercado como melhor provedor de bens coletivos”. Os fatores políticos são para a autora “fruto de um sistema organizado como presidencialismo de coalizão, o que terminou por aprisionar os partidos mais modernos na velha dinâmica de barganha de prebendas em troca da lealdade dos setores conservadores religiosos, majoritários no Congresso”; os fatores administrativos são aqueles relacionados “à deteriorização dos salários do funcionalismo público, perda de quadros qualificados e opção pela substituição de prestadores públicos por provedores privados”; e os fatores econômicos, à “subordinação da política econômica à dinâmica especulativa de elevadas metas do superávit fiscal ao lado da manutenção de altíssimas taxas de juros” (FLEURY, s/d).

Esses fatores fortaleceram-se no Brasil a partir de meados da década de 1990, com a reforma do Estado, realizada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) - 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003, cujo paradigma foi a adoção dos critérios da economia privada na gestão da coisa pública. Para um dos principais mentores da reforma do Estado brasileiro, Bresser Pereira, a crise dos anos 80 teve como causa a crise do Estado, uma crise do modo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado (BRESSER PEREIRA, 1997) e para

solucioná-la era necessário reformar o Estado, reconstruí-lo, com o objetivo de complementar e corrigir as falhas do mercado.

Assim, o caminho apontado para empreender a reforma do Estado brasileiro, nos anos de 1990, passava pela redefinição do papel desse Estado, cuja atuação passaria de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para a função de Estado regulador. Para Bresser Pereira (1997), era necessária uma administração pública gerencial cujas características essenciais seriam:

- a) A orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercado em que ocorre a competição administrada; h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 42).

A Nova Gestão Pública Gerencial (NGP) trouxe “o esmaecimento da noção de direito e da concepção de público que nos anos de 1980 orientou o processo constituinte brasileiro” (OLIVEIRA, 2015), instalando uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil e estabelecendo um novo comportamento entre o cidadão e a oferta de bens e serviços essenciais, que passou a ser pautado pela lógica do mercado. O princípio constitucional de universalidade das políticas sociais foi substituído pelo da focalização da oferta, acompanhado pelo da descentralização.

O ciclo de reformas nas políticas de gestão pública, iniciado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso desdobrou-se, segundo Abrúcio (1996), “de forma

escalonada pelas administrações públicas estaduais”, tendo em vista a existência de uma grande desigualdade, no que diz respeito à capacidade reformista, em função das disparidades socioeconômicas e, sobretudo de qualidade entre as elites burocráticas. O governo federal exerceu um papel indutor das reformas nos estados com a elaboração e disseminação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado (PDRAE), concebido pelo ministro Bresser Pereira e com a criação do Conselho de Secretários Estaduais de Administração (CONSAD).

No entanto, Abrúcio (1996) reconhece nas reformas estaduais a capacidade de se orientar pela Nova Gestão Pública e detecta um movimento comum em torno de três objetivos: “procurar implantar medidas inovadoras, construir uma agenda que compatibilize o ajuste fiscal com políticas gerenciais e melhorar a prestação dos serviços públicos”. O autor ressalta nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco uma preocupação com a efetividade das políticas públicas com a implementação da política de resultados, por meio de formas de contratualização, mas avalia que é “no campo da democratização e *accountability* do Poder Público que os estados pouco evoluíram em relação à Nova Gestão Pública” e considera que Minas Gerais foi o estado que mais avançou na agenda defendida pela NGP, “ancorada em ideias como a contratualização, flexibilização das estruturas organizacionais e da política de recursos humanos, além da busca de maior transparência e *accountability*” (CLAD, 2000, apud ABRÚCIO e GAETANI, 2006).

Ao analisar as peculiaridades do processo de reforma do Estado e da implantação das políticas públicas no Brasil na década de 1990, Oliveira (2015) faz uma análise bastante pertinente da qual nos apropriaremos. Para a autora, apesar de serem orientadas pelos princípios do neoliberalismo, as reformas do período “justificaram-se contraditoriamente como resultado de exigências dos movimentos sociais de maior participação na vida política”. De fato, isso pode ser facilmente observado na área educacional, onde os movimentos sociais, como os estudantes e dos professores, estiveram à frente da luta contra a ditadura militar, reivindicando educação pública, gratuita e de qualidade para todos e democratização da educação. Essas reivindicações traduziram-se em outras como a mudança na forma de organização e gestão democrática da educação. Em certa medida, as reformas do período na área educacional foram realizadas pelos entes federados sob o argumento de atendimento das reivindicações dos

movimentos sociais por maior transparência, por meio de estruturas mais democráticas e flexíveis, maior eficiência e atendimento às diferenças, como veremos a seguir.

1.8.1.Reforma educacional brasileira

A reforma educacional brasileira constitui-se como um projeto político, marcado por valores e princípios presentes no processo de democratização do país, assim como por elementos presentes na reconfiguração internacional da agenda econômica, pós-crise da década de 1970, em um contexto de globalização, veiculada pelas tecnologias de comunicação e informação e pelos organismos internacionais. Por esses motivos podemos afirmar que a reforma educacional começou e se desenvolveu como um projeto político ambíguo.

Para melhor compreensão da reforma educacional brasileira e de suas ambiguidades, analisaremos alguns dos instrumentos legais que foram promulgados no período, por considerarmos que neles encontraremos os principais eixos que a norteiam: Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96); Emenda Constitucional nº 14/96, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) que orientaram a reforma curricular do período.

A legislação tem sido objeto de investigação de diversos autores como Catani e Oliveira (1993), Fávero (1996), Cury (2000, 2001, 2010); Costa (2002); Horta (1998, 2005), Vieira (2007, 2008); Oliveira (2007); Saviani, (2007) que buscam analisar as reformas educativas no Brasil. O estudo desses instrumentos legais nos permite a compreensão do processo de construção da concepção de educação como direito social, bem como das concepções pedagógicas, curriculares, avaliação, descentralização e autonomia que têm orientado a educação brasileira. Por saber que as normas legais não esgotam toda a política educacional de um determinado período, procuraremos analisá-las à luz dos contextos em que foram produzidas, a partir da retomada do processo democrático.

1.8.2. Federalismo, descentralização e regime de colaboração

Em matéria educacional, os debates que foram travados na ocasião da aprovação da Constituição tinham como ponto de partida a crítica ao centralismo da ditadura militar, realçando-se a diversidade nacional e a autonomia dos entes federados (OLIVEIRA e SOUSA, 2010). Os princípios que orientam o ensino, frutos desses debates, estão previstos no Art. 206 da Constituição Federal:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

Logo no art. 1º, a Constituição Federal estipula uma determinação importante que afetará diretamente a organização da educação brasileira: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Pela primeira vez, estará disposta na Constituição, a organização dos sistemas municipais de ensino, ao lado dos já existentes sistemas estaduais e federal, o Regime de Colaboração e a criação das condições necessárias para a discussão de um novo conceito de educação básica compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Todas essas questões foram, posteriormente, tratadas na LDB - Lei nº 9.394/96 - de forma mais aprofundada.

O reconhecimento do município como ente federativo é considerado como um avanço na organização política e administrativa do Brasil e foi objeto de reivindicação da parte de lideranças políticas e de movimentos sociais que atuaram em defesa da municipalização. No entanto, na prática, não existe uma igualdade assegurada entre os municípios e há um descompasso entre as responsabilidades que eles passaram a assumir, em especial nas políticas sociais, e os recursos que lhe são destinados,

decorrentes da estrutura tributária do país. Aliado a este fator está a fragilidade da infraestrutura e de recursos humanos que caracteriza a maioria dos municípios brasileiros. Pode-se afirmar que essa característica do federalismo brasileiro é um dos elementos que explicam, ainda hoje, as extremas desigualdades educacionais inter e intrarregional, decorrentes da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências constitucionais previstas para cada um deles, resultando no não atendimento do primeiro princípio que orienta a educação nacional, o da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Na prática ele se contrapõe à diferenciação típica do sistema federativo brasileiro que nasceu junto com a república e que possui características próprias.

Surge como uma forma de organização capaz de permitir aos entes federados gozar de maior autonomia do que no Império. Entretanto, à maior descentralização corresponde uma maior desigualdade, a menos que o centro exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas. Essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados é fundamental para compreender-se a política educacional (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p. 14).

Constata-se que a nova dinâmica federativa cujo principal eixo foi a descentralização e cuja palavra de ordem foi a municipalização, tem provocado impactos no funcionamento e nos resultados da educação brasileira e, pode-se afirmar, que o processo de descentralização na área educacional nem sempre tem levado em consideração as limitações dos estados e municípios. Ainda que a relação entre federalismo e educação seja uma temática pouco estudada, podemos destacar os trabalhos de Cury (2008), Werle (2006), Oliveira e Sousa (2010), Souza e Faria (2004) e a publicação intitulada “Educação e Federalismo no Brasil”, da UNESCO, organizada por Oliveira e Santana (2010).

A educação brasileira é nacional, assentando-se em diretrizes e bases nacionais (BRASIL, 1988, § 24, art. 22 da CF/88) e, como observa Cury (2010, p. 150), “sua elaboração é competência privativa da União. Com base nesse artigo, o Ministério da Educação exerce um papel único na organização da educação”. Em consonância com o federalismo, a educação nacional compõe-se de três sistemas de ensino que gozam de autonomia própria, mas como os sistemas são interdependentes, devem atuar em regime de colaboração. O sistema federal de ensino compreende as instituições de ensino mantidas pela União; as instituições de educação superior criadas e mantidas pela

iniciativa privada; e os órgãos federais de educação. O sistema de ensino estadual e do Distrito Federal é composto pelas instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal; as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos de educação estadual e do Distrito Federal, respectivamente. Por fim, o sistema de ensino municipal compreende as instituições municipais de educação básica, mantidas pelo Poder Público Municipal; as instituições privadas de educação infantil e órgãos municipais de educação.

O pacto federativo na educação define distribuição de poder e responsabilidades entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, com peso importante a estes últimos e estabelece o Regime de Colaboração como instrumento de articulação dos entes federativos para garantir a oferta da educação, em especial da educação básica. Essa colaboração é importante para evitar ações descoordenadas no atendimento escolar, uma vez que existem redes públicas estaduais e redes públicas municipais, principalmente no ensino fundamental, às vezes atendendo crianças e jovens de uma mesma faixa etária, em um mesmo território.

O atendimento educacional, no que se refere ao seu aspecto organizativo, está definido no art. 211 da Constituição Federal:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar (BRASIL, 1988).

O art. 10 da LDB ratifica tais responsabilidades, sendo mais precisa nas incumbências dos entes federados ao estabelecer que cabe aos estados definir com os municípios formas de colaboração na oferta do ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio e aos municípios oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade o ensino fundamental. Além disso, a lei proíbe os entes federados de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades da sua área de competência. Tal arranjo tem levado a um atendimento diferenciado no

âmbito dos estados, mantendo as desigualdades entre as regiões em que se cruzam variáveis de classe social, raça, etnia, gênero e localização (urbano/rural).

O regime de colaboração previsto na Constituição não funcionou da forma que era esperada. Abrúcio (2010) assim interpreta as dificuldades desse modelo:

A fragilidade do resultado se deveu à falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização da educação. A municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isso e/ou critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si. Dito de outro modo, não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração (ABRÚCIO, 2010, p. 61).

Dentre as ações desenvolvidas pelo governo federal para tentar efetivar o Regime de Colaboração, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) pode ser considerada a mais importante. Os objetivos principais declarados para a criação do FUNDEF foram: universalizar do ensino fundamental, gratuito e obrigatório e amenizar as desigualdades regionais.

1.8.3. Descentralização e financiamento

As bases financeiras para a descentralização educacional estão previstas no artigo 212 da Constituição Federal, segundo o qual caberá à União aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento de impostos e transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). O §3º do artigo 212 destaca que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” (BRASIL, 1988). Entretanto, o art. 213 possibilita a utilização dos recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

A Emenda Constitucional 14 (EC), de setembro de 1996, modifica o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que trata do financiamento da educação, prevendo o comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública com a universalização do ensino fundamental e a erradicação do

analfabetismo, além da inserção de novos parágrafos. Propõe a criação do FUNDEF como estratégia para garantir o financiamento do novo sistema municipal de ensino.

Originalmente o Art. 60 apresentava a seguinte redação: “Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988)”.

Não houve consenso com relação à interpretação do art. 60, a polêmica estava colocada quanto ao âmbito governamental a que se aplicava. Se fosse aplicada ao conjunto da administração pública (União, estados, Distrito Federal e municípios) não faria sentido, pois somando-se os gastos das três instâncias com o ensino fundamental já ultrapassava 50% dos recursos vinculados. Se fosse aplicada separadamente a cada ente federado, representaria, segundo Oliveira (2007, 108), “um aumento substantivo dos recursos para o ensino fundamental aplicados pela União e, pelo menos, pela maioria dos municípios do Sudeste”. Em função da polêmica este artigo nunca foi cumprido.

Quase dez anos depois, o artigo 60 da ADCT teve sua redação alterada:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o ‘caput’ do Art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério (BRASIL, 1996b).

Para Oliveira (2007, p. 109), esse artigo é uma “obra-prima do ilusionismo jurídico-político”, pois,

ao mesmo tempo que aumenta os recursos a serem aplicados no ensino fundamental por parte de estados, Distrito Federal e municípios (de 50% para 60% do recursos vinculados), silencia sobre as responsabilidades da União com ele relacionadas, colocando-a em situação explicitamente secundária em relação aos outros níveis da administração pública.

Serão acrescentados sete parágrafos ao artigo 60, referentes à criação, no âmbito de cada estado e o Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, fundo de natureza contábil, com o objetivo de equacionar a aplicação dos recursos financeiros em educação.

1.8.4. Regulamentação do FUNDEF

Criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, o FUNDEF foi regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual - um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos -, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios¹⁷, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Os recursos seriam redistribuídos entre o governo estadual e os municípios de acordo com o número de matrículas da rede de ensino, registradas pelo Censo Escolar do ano anterior. A legislação estabelece que 60% de todos os impostos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nos estados, Distrito Federal e nos municípios, seriam destinados exclusivamente ao ensino fundamental, sendo que pelo menos 60% destes deveriam ser destinados a gastos com a remuneração dos professores. Foi feito um cálculo para se chegar a uma média nacional por aluno/ano e, se em algum estado da federação, o gasto médio do Fundo por aluno/ano, não atingisse a média nacional, a União deveria entrar com uma complementação.

O FUNDEF vigorou de 1998 a 2006 e teve pontos positivos como: cumprir o objetivo de aprofundar a municipalização; induzir a abertura de vagas no ensino fundamental, chegando próximo à universalização do acesso; proporcionar maior equidade na distribuição de recursos; proteger os salários dos professores – mesmo que eles ainda sejam baixos; propiciar maior transparência ao processo de financiamento. Por outro lado, é importante mostrar as suas limitações, especialmente ao descartar as matrículas dos alunos da Educação de Jovens e Adultos e ao deixar os estados e municípios sem recursos para atenderem respectivamente o ensino médio e a educação infantil. Outra limitação foi o descompromisso do governo federal quanto à complementação devida aos Fundos estaduais que não atingiram o gasto médio anual por aluno.

¹⁷ Para a sua composição este fundo conta, entre outros, dos seguintes recursos: 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPEs) e Municípios (FPMs) e 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

No geral, os ganhos com o FUNDEF foram maiores do que as perdas e levou a uma discussão sobre a necessidade de criação de um fundo de financiamento de toda a educação básica.

A LDB ratifica também os preceitos constitucionais de colaboração entre os entes federados no que se refere ao financiamento e avança, ao definir no artigo 70, as despesas que se constituem como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). No artigo 71 define as despesas que não se constituem como MDE, com o objetivo de impedir que os recursos educacionais sejam destinados a financiar serviços que não tenham vínculo direto com a educação.

1.8.5. Gestão da educação, autonomia e trabalho coletivo

A gestão da educação ganhará novo fôlego com a Constituição Federal de 1988, com a autonomia dos municípios e o princípio da gestão democrática, ainda que restrito aos estabelecimentos oficiais dos sistemas de ensino. Souza e Faria (2004, p. 930), ressaltam que em função da maior autonomia atribuída aos municípios, estes se viram diante de desafios, tais como a participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; provisão da educação municipal; formulação de suas Leis Orgânicas, elaboração dos Planos Municipais de Educação, constituição dos seus Conselhos de Educação, e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

Outro grande desafio para os municípios tem sido a criação dos seus próprios Sistemas Municipais de Educação, possível a partir da nova Constituição e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A criação do sistema próprio de ensino se traduz em maior autonomia dos municípios na formulação de políticas educacionais, em específico para o ensino fundamental e a educação infantil, viabilizando a implantação do Regime de Colaboração e estabelecendo novas relações entre os entes federados, “não mais a manutenção de relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder (União, Estados e Municípios), pelo menos no âmbito da lei” (SOUZA e FARIA, 2004, p. 930).

O princípio da gestão democrática está estabelecido no inciso VI do artigo 206 da Constituição Federal. Por sua vez, a LDB respalda a Constituição e nos incisos I e II do art. 14 estabelece dois princípios que deverão ser observados nas leis estaduais e municipais:

- I. Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola;
- II. Participação das comunidades escolares e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL 1996).

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), reedita o debate em outras bases, ao abordar na meta 19:

assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União (BRASIL, 2014).

Para tanto, apresenta oito estratégias, como o fortalecimento dos Conselhos Escolares, os Grêmios Estudantis, a formação para conselheiros para melhor atuarem na função deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora.

O princípio da gestão democrática contém em si uma crítica à gestão autoritária e tecnocrática e representou uma importante conquista dos movimentos sociais e dos próprios sistemas de ensino. Significou a abertura das escolas para a participação cidadã e colocou a necessidade de uma gestão escolar mais transparente e de discussões coletivas sobre a função e os objetivos da educação escolar. Muitas escolas passaram a discutir seus projetos pedagógicos e a traçar estratégias para construir uma educação que garantisse o direito de acesso, permanência e aprendizagem dos seus alunos.

A autonomia da escola que se ancora na gestão democrática e na gestão da aprendizagem está claramente definida no art. 15 da LDB:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

O artigo 12 da mesma Lei define as incumbências dos estabelecimentos de ensino:

- I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

- III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII – Informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da sua proposta pedagógica (BRASIL, 1996).

No artigo 13, a LDB define como incumbências dos professores: participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; elaborar e cumprir plano de trabalho, de acordo com a proposta pedagógica; zelar pela aprendizagem dos alunos; estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional e colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Se por um lado a LDB garante maior autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira para as escolas, por outro, conforme observa Oliveira (2007, p. 366) verifica-se uma relativa padronização dos processos escolares, “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”. A autora observa, ainda, que nos art. 12, 13 e 14 da LDB há um forte acento no trabalho coletivo “o que passa a exigir que os professores participem da elaboração do projeto pedagógico e adotem maior flexibilidade e transversalidade em suas práticas por meio dos currículos e das avaliações” (OLIVEIRA, 2007, p. 366), aumentando a responsabilidade dos envolvidos no processo pedagógico e, em especial as responsabilidades dos trabalhadores docentes. Assim, esse modelo regulatório é paradoxal, “pois ao mesmo tempo em que cresce a autonomia dos sujeitos, também cresce o controle sobre eles” (idem, p. 367),

Entretanto, é importante destacar, que o princípio constante do inciso V da Constituição Federal/88 tratará, pela primeira vez, os professores como profissionais da educação, estabelecerá, ainda, o plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e o ingresso na carreira exclusivamente por concurso público de provas e

títulos. Ressalta-se que o piso salarial nacional dos profissionais do magistério público só foi regulamentado dez anos depois, com a Lei nº 11.738/2008¹⁸.

1.8.6. Parâmetros Curriculares Nacionais

O artigo 210 da Constituição trata “dos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (BRASIL, 1988). Pretende-se, com isso, garantir o princípio da unificação nacional, mas garantir também o direito das diferentes culturas regionais e locais, reconhecida no parágrafo 2º do mesmo artigo: “o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem” (BRASIL, 1988). Reconhecida também no parágrafo 1º do artigo 242 do Título IX, que diz: “o ensino de História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro” (BRASIL, 1988).

A partir deste artigo constitucional, a LDB estabelecerá no seu artigo 26 orientações para organização dos currículos do ensino fundamental e ensino médio:

Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela (BRASIL, 1996).

Entre as responsabilidades da União na oferta da educação está estabelecido que ela incumbir-se-á, de acordo com o art. 9º, inciso IV da LDB,

IV - Estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (BRASIL, 1996).

¹⁸A lei estabelece que o piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. A Lei define, no parágrafo 2º do artigo 1º, os sujeitos que devem ser considerados como profissionais do magistério público da educação básica: “(...) aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 2008).

A partir dessas definições, o Ministério da Educação elaborou os Parâmetros Curriculares Nacionais, distribuídos para todas as escolas brasileiras a partir do ano de 1997. No Documento Introdutório (BRASIL, 1997, p.15-16) há referência ao fato da LDB consolidar a organização curricular de modo a conferir “maior flexibilidade no trato de componentes curriculares, reafirmando desse modo o princípio da base nacional comum (Parâmetros Curriculares Nacionais) a ser complementada por uma parte diversificada em cada sistema de ensino e escola”. Assim, os PCNs são vistos pelos seus elaboradores como sendo a base nacional comum que orientará a elaboração das propostas curriculares dos entes federados.

Os PCNs para o ensino fundamental foram organizados como uma coleção de documentos que deveriam compor a grade curricular de uma instituição educativa. Foram compostos por um volume denominado de Documento Introdutório e seis volumes que apresentam as áreas do conhecimento - Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, História e Geografia, Arte e Educação Física. Outros três volumes trazem elementos que compõem os chamados temas transversais: ética; pluralidade cultural e orientação sexual; meio ambiente; e saúde.

É importante considerar que propostas curriculares que procuraram caminhar na contramão do discurso oficial hegemônico foram desenvolvidas, nas décadas de 1980 e 1990, em especial nas regiões sul e sudeste do Brasil, como a Escola Plural, implantada na rede municipal de ensino de Belo Horizonte e a Escola Cidadã, implantada em Porto Alegre. Essas experiências pedagógicas inovadoras tinham como objetivos: melhorar a qualidade do ensino oferecido na escola pública, reduzir as altas taxas de repetência e evasão escolar que penalizavam, predominantemente, as crianças das camadas populares e incentivar a participação da comunidade nas decisões escolares (MOREIRA, 2000).

Santos (2002, p. 354) considera que os professores, mesmo quando aderem às propostas oficiais “buscam interpretá-las e adaptá-las, de acordo com o contexto institucional de onde trabalham, o que faz com que assumam características bem diversificadas”. Além disso, experiências significativas no campo curricular foram desenvolvidas em escolas, demonstrando que não são tábulas rasas, prontas a assimilar o que lhes é apresentado.

Assim, muitos municípios e estados brasileiros por não terem construído nenhuma proposta curricular para os seus sistemas de ensino adotaram os PCNs, enquanto outros o utilizaram como referenciais para elaborarem suas propostas curriculares e ainda existiram aqueles que construíram propostas curriculares próprias, de forma participativa, antes mesmo da elaboração dos PCNs. No entanto, é necessário ressaltar que apesar da utilização dos PCNs ser opcional para as escolas, eles são considerados subsídios para a elaboração das matrizes de referência das provas de larga escala.

1.8.7. Políticas educacionais no governo Lula e governo Dilma: permanências e discontinuidades

Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (iniciado em janeiro de 2011 e ainda em curso), autodenominados democrático-popular, elegeram-se a partir das críticas às políticas neoliberais do governo de FHC, em especial às políticas de privatização. No entanto, em nossa avaliação, muitas das políticas do modelo que ficou conhecido como NGP, iniciadas na década de 1990, persistiram nos governos seguintes, ainda que possam ser localizadas inovações que representam avanços significativos na inclusão social de setores mais desfavorecidos da população que sempre estiveram à margem da sociedade e do sistema escolar, como o Programa Bolsa Família (PBF). A coexistência de novas políticas com outras do governo anterior tem propiciado um clima de ambiguidade e contradições no cenário político, muitas vezes resultante de disputas no interior do governo em função da construção e manutenção de uma ampla base de apoio político ao Executivo, em nome da governabilidade.

Entretanto, não podemos deixar de mencionar alguns dos avanços mais significativos na política educacional (educação básica) nos anos 2000, como:

- a) Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹⁹ como mecanismo de financiamento de toda a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

¹⁹ Criado pela Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006, atribuindo nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28/12/2006, que foi convertida na Lei n. 11.494, de 20/06/2007.

- b) A ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração, com a matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade²⁰.
- c) A reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia a alunos oriundos do ensino médio público, em cursos regulares ou da Educação de Jovens e Adultos (Lei nº 12.711/2012, regulamentada pelo Decreto 7.824/2012).
- d) A criação, em 2008, da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.
- e) Programa Mais Educação²¹: Ampliação do tempo de permanência das crianças, adolescentes e jovens nas escolas públicas para 7 horas diárias. (Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010).
- f) Piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica, instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

Ainda no campo dos avanços, destaca-se a abertura de espaços de participação da sociedade na discussão das políticas educacionais, como a realização da Conferência Nacional da Educação – CONAE, em 2010, tendo como tema a construção de um sistema nacional de educação, que culminou na aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

Vários programas e ações implantadas a partir de 2003 pelo governo federal, na área educacional, têm sido implementados diretamente com os municípios e com as escolas, sem passar pela mediação dos estados, consolidando, na visão de Oliveira (2009, p. 198) “um novo modelo de gestão de políticas públicas e sociais”. A autora ressalta que tal modelo, contudo, tem ensejado a participação de outras instituições na implementação de programas sociais no nível local, como: Organizações Não-

²⁰ Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005 – torna obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 – amplia o Ensino Fundamental para nove anos de duração, com a matrícula de crianças de seis anos de idade, estabelecendo o prazo de implantação, pelos sistemas, até 2010.

²¹ Instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. As escolas das redes públicas de ensino fazem a adesão ao Programa e, de acordo com o projeto educativo em curso, optam por desenvolver atividades nos macrocampos de acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>. Acesso em 20 de janeiro 2016.

Governamentais (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e sindicatos. Essas participações foram defendidas na reforma do Estado, no governo de FHC.

O sistema de avaliação externa, tanto da educação básica quanto do ensino superior, é uma das políticas iniciadas no governo de FHC com continuidade e aprofundamento nos governos de Lula e Dilma, e tem sido muito questionado. O período que se inicia em 2005 pode ser considerado como de síntese, estruturação e consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica/SAEB (Werle, 2011). Nesse ano, teremos o desdobramento do SAEB em dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que manterá as mesmas características do SAEB, aplicado até 2003 e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais conhecida como Prova Brasil.

A ANRESC/Prova Brasil, possibilitou o aprofundamento da política de centralização de decisões e controle governamental dos resultados dos sistemas educacionais. Por outro lado, possibilitou a ampliação do controle social em função da divulgação dos resultados das avaliações, pois quase todas as escolas públicas do ensino fundamental passaram a ser avaliadas. A partir de então a questão dos *rankings* das escolas passou a ser um dos pontos de debates entre diversos setores da sociedade, como a mídia, a academia, as escolas, etc.

Em 2007, é criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) proposto pelo MEC para servir de indicador de qualidade educacional. Foi construído a partir da agregação dos dados do rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono), coletados por meio do Censo Escolar pelo INEP, e o desempenho dos estudantes, detectado por meio das médias de desempenho na Prova Brasil e no SAEB (BRASIL, 2008). A definição do IDEB como indicador privilegiado da qualidade educacional tem recebido críticas e uma delas é por restringir o conceito de qualidade, pois limita-se a apenas dois aspectos do processo de escolarização: o desempenho cognitivo dos estudantes nos testes padronizados e a taxa de rendimento (aprovação). Esta crítica é pertinente, pois é necessário que um indicador de qualidade educacional inclua outros elementos, como as variáveis socioeconômicas dos estudantes, o lugar

onde a escola está localizada, os insumos que existem em cada escola e a valorização dos docentes.

As avaliações externas em larga escala, em nível federal, e o IDEB tornaram-se os principais instrumentos orientadores das ações políticas em educação do Ministério da Educação e de estados e municípios. Além disso, com a Prova Brasil, tornou-se possível “agregar à perspectiva de avaliação para o diagnóstico a noção de *accountability*” (FERNANDES e GREMAUD, 2009, p. 226), por escola e redes de ensino, para o ensino fundamental.

No caso do ensino médio, o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), foi criado em 1998 com o objetivo de fornecer aos estudantes que terminavam o ensino médio uma autoavaliação. No entanto, várias instituições de ensino superior passaram a usar os seus resultados como critério, parcial ou exclusivo, de seleção para ingresso em seus cursos. A partir de 2005, os resultados do ENEM foram adotados pelo governo federal como critério, parcial ou exclusivo para concessão de bolsas no âmbito do Programa Universidade para Todos (ProUni)²². Para além da sua função de autoavaliação e de credenciamento, o ENEM passa a ser utilizado, também, como instrumento de diagnóstico e de *accountability* (FERNANDES e GREMAUD, 2009, p. 226), pois a partir de 2005 seus resultados passaram a ser divulgados por estado, sistema de ensino e por escola.

²² Criado em 2004 pelo Ministério da Educação o Programa Universidade para Todos (ProUni) oferece bolsas de estudo, integrais e parciais (50%), em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. Podem participar do processo seletivo os candidatos sem diploma de curso superior, que tenham participado do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Para concorrer a bolsa integral, o candidato deve comprovar renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa. Para a bolsa parcial (50%), a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa. Além disso, o candidato deve satisfazer a pelo menos uma das seguintes condições: ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública; ter cursado o ensino médio completo em escola da rede particular, na condição de bolsista integral da própria escola; ter cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em escola da rede particular, na condição de bolsista integral da própria escola privada; ser pessoa com deficiência; ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica, integrante de quadro de pessoal permanente de instituição pública e concorrer a bolsas exclusivamente nos cursos de licenciatura. Nesses casos, não há requisitos de renda. Disponível em <http://siteprouni.mec.gov.br/>. Acesso de 20 de janeiro de 2016.

Os resultados do desempenho dos alunos nas avaliações externas têm sido vistos como indicadores de qualidade da educação proporcionada pela escola. Na maioria das vezes, o discurso oficial de responsabilização dos profissionais da escola pela melhoria dos resultados da escola e da necessidade de envolvimento e participação da comunidade na vida escolar, não leva em consideração os fatores estruturais intra e extraescolares que são determinantes para a aprendizagem de todos os estudantes.

No campo curricular é importante registrar que em 1998 foram aprovadas as Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), responsável pela sua formulação. Em 2009, o Ministério da Educação propôs ao CNE a atualização e revisão das Diretrizes, tendo em vista novas exigências legais e mudanças nos contextos sociopolítico e econômico do país, bem como no panorama mundial.

Atualmente está em pauta no Ministério da Educação a proposta de construção da Base Nacional Comum (BNC), cujo objetivo é, segundo o Ministério, definir os conhecimentos considerados essenciais aos quais todos os estudantes brasileiros, da creche ao ensino médio, têm o direito de ter acesso e se apropriar durante sua trajetória²³. A BNC é considerada como parte do currículo e deverá orientar o projeto Político-Pedagógico das escolas. Além da base comum, os currículos terão uma parte diversificada respeitando a diversidade, particularidades e os contextos nas quais as escolas estão inseridas.

A discussão sobre parâmetros, diretrizes e base nacional curricular tem sido polêmica, constituindo-se um campo em disputa que envolve diversos atores sociais como educadores, gestores educacionais, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Dirigentes Estaduais de Educação (CONSED) e acadêmicos. Por um lado, há os que defendem que esses mecanismos homogeneizadores da educação nacional representam uma tentativa de minorar a grande diversidade de propostas curriculares existentes no país e considera a implantação de uma Base Nacional Comum Curricular (BNC) como essencial para o processo de equidade educacional. O principal argumento é que ela garantirá aos alunos de todos os

²³<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/base/o-que>. Acesso em 10 de dezembro 2015.

cantos do país o acesso às mesmas possibilidades de aprendizagem, garantidas as especificidades regionais, além de ser um importante instrumento para garantir padrões mínimos de qualidade da educação previstos na Constituição Federal de 1988 e na LDB.

Por outro, há críticas de que a BNC possa sugerir “uma tendência a estabelecer parâmetros de qualidade de modo similar à experiência de criação de projetos de responsabilização nos Estados Unidos e Inglaterra” (MOREIRA, 2013), na medida em que essas experiências internacionais incluem a existência de sistema nacional de avaliação padronizada e padrões curriculares comuns.

Moreira (2010) ressalta que existem resistências às propostas de homogeneização do currículo, vindas principalmente de secretarias municipais de educação e escolas que têm definido coletivamente a sua proposta curricular, respeitando as determinações oficiais. Para o autor, essas experiências apontam para a necessidade de “incentivar um processo contínuo de inovação, baseado na criatividade dos professores e das escolas e na sua capacidade para, de modo constante, (...) para definir, avaliar e retificar os conhecimentos básicos a serem ensinados e aprendidos” (p. 203). Considera desejável a realização de parcerias entre a escola e o governo local, em busca do que denomina de uma “qualidade negociada via currículo” (p. 203).

Essas permanências e discontinuidades nos remetem à indagação de Ball (2001, p. 100), já citada no início do capítulo, se estamos caminhando para o “fim da política”, tendo em vista, a dificuldade de se distinguir entre as políticas de partidos políticos tradicionalmente rivais; sendo que entre eles “as diferenças são questões de ênfase mais do que de distinção”.

CAPÍTULO II - EXPANSÃO DAS OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS, JUSTIÇA ESCOLAR E AVALIAÇÃO EXTERNA

Neste capítulo discute-se o conceito de qualidade, mostrando que ele é polissêmico e historicamente situado, vinculando-se às demandas e exigências de um dado tempo histórico e espaço geográfico. Além disso, aborda que a polissemia do termo qualidade possibilita diversas conotações o que “tem facilitado sua instrumentalização ao serviço de agendas e de agentes muito diversos” (SÁ, 2008), levando, às vezes, a uma despolitização do termo.

Ao analisar as diversas concepções sobre qualidade da educação pretende-se relacioná-las às diferentes visões de educação, bem como às dimensões intra e extraescolares que interagem na construção desse conceito, buscando os princípios e as características que têm marcado os debates no âmbito acadêmico, das organizações não governamentais e dos organismos internacionais.

O capítulo analisa que nas reformas educacionais o termo qualidade adquiriu novos contornos e tem sido comum a associação da qualidade ao desempenho elevado dos alunos nos exames nacionais e internacionais, buscando situar que a avaliação educacional só tem sentido se repercutir na própria instituição, se possuir caráter formativo e se levar à melhoria das práticas educativas.

2.1. Diversos olhares

Apesar dos significativos avanços registrados nos indicadores relacionados ao acesso à educação básica brasileira, como a quase universalização da oferta ao ensino fundamental, a elevação das taxas de conclusão do ensino fundamental e médio, e a ampliação do atendimento à educação infantil, constata-se que ainda existem imensos desafios a serem vencidos e, o maior deles, é, sem dúvida alguma, a melhoria da qualidade da educação ministrada nas escolas e, ao seu lado, as questões relativas à equidade. Investigação da OCDE (2004) indica que 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.

A discussão da qualidade da educação nunca apresentou tanta centralidade como nos tempos atuais e a sua melhoria passou a ser uma meta compartilhada por todos, estando presente nas declarações de organismos internacionais, na agenda dos governos, dos políticos, empresariado, movimentos sindicais, movimentos sociais, professores, estudantes, pais e alunos.

Essa mobilização em torno da expressão “qualidade” só é possível porque o termo possibilita diversas conotações, transformando-se em uma palavra de ordem mobilizadora, em um grito de guerra em torno do qual se juntam diversos atores e esforços, como afirma Enguita (2012),

Por sua polissemia pode mobilizar em torno de si os professores que querem melhores salários e mais recursos e os contribuintes que desejam conseguir o mesmo resultado educacional a um menor custo; os empregadores que querem uma força de trabalho mais disciplinada e os estudantes que reclamam maior liberdade e mais conexão com os seus interesses; os que desejam reduzir as diferenças escolares e os que querem aumentar suas vantagens relativas (ENGUITA, 2012, p. 95).

É interessante observar que a mobilização em torno da qualidade da educação brasileira veio se expandindo e ganhando força na medida em que a oferta de ensino fundamental para crianças dos sete aos quatorze anos foi praticamente universalizada no final dos anos 1990. Esse fato é compreensível, segundo Enguita (2012, p. 96) “uma vez que o acesso a todo recurso escasso começa sempre por constituir um problema quantitativo para converter-se posteriormente, quando a escassez já não é tanta, em uma questão qualitativa”.

2.2. O que dizem os estudos acadêmicos

Na perspectiva de Dourado, Oliveira e Santos (2007) “a análise da qualidade da educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que esta categoria traz múltiplas significações” (p. 3), que a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente e que “são diversos os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, a organização, e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais para a cidadania” (p.3). Concluem que não se pode pensar em qualidade da educação apenas por meio da variedade e das quantidades mínimas de insumos

indispensáveis ao desenvolvimento do ensino aprendizagem, pois ela envolve dimensões extraescolares e intraescolares, bem como os diferentes atores individuais e institucionais. Na visão dos autores, as dimensões extraescolares seriam compostas por dois níveis: do espaço social – dimensão socioeconômica e cultural dos sujeitos envolvidos – e do Estado, que envolveria as dimensões dos direitos, das obrigações e das garantias. As dimensões intraescolares englobam quatro níveis: condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica; permanência e desempenho escolar.

Alguns autores trabalham a qualidade da educação de forma articulada à noção de direito individual, na perspectiva de que a educação tem uma função equalizadora e ao Estado cabe a garantia da oferta, do acesso e da permanência de todos no sistema de ensino público. Nesse caso, a ampliação das oportunidades educacionais, possibilitando o acesso à educação, nos seus diferentes níveis e modalidades, das camadas populares, anteriormente excluídas seria um indicador de qualidade da educação. Nessa perspectiva incluímos os estudos de Beisiegel (2005); Oliveira e Araújo (2005) e Oliveira, R. P. (2007).

Oliveira e Araújo (2005), a partir do estudo da dinâmica interna do sistema educacional, analisam que existem três significados distintos do termo qualidade de ensino que circulam simbólica e concretamente na sociedade brasileira: ”um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de um determinado sistema de ensino” (p. 8); e, por último, “a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala” (p. 8).

De fato, a educação será tratada durante grande parte da nossa história como privilégio das classes dominantes, sendo negada à grande massa da população que será mantida na condição de ignorância e destituída da possibilidade de participação na vida política da sociedade (BORGES, 2003). O direito à educação pública e gratuita como direito de todos os cidadãos só foi reconhecido a partir do início do século XX, e ainda sem a contrapartida do dever do Estado, que só foi reconhecido em meados dos anos de 1960 pela Constituição Federal de 1969. Isto ocorreu segundo Cury (2000)

[...] no fato do Brasil ter sido colonizado por uma potência contra-reformista para a qual os índios eram “bárbaros” e os negros, “propriedade” do outro; para eles a educação escolar não era objeto de cogitação. Para controlá-los seria suficiente escutar a palavra dos outros pela doutrinação ou pela catequese. Ao contrário dos países onde a Reforma foi objeto de lutas e discussões, e o ler e o escrever se tornaram condição mesma da leitura da Escritura, aqui se postulou um caminho que conduziria a um forte acento na cultura da oralidade (CURY, 2000, 571).

Constata-se, assim, o primeiro indicador de qualidade da educação elencado por Oliveira e Araújo (2005): o acesso da população à escola. Para se ter ideia da exclusão escolar, as estatísticas educacionais brasileiras evidenciam, segundo Arelaro (1988), que na década de 1920 mais de 60% da população brasileira era de analfabetos. Nas décadas seguintes ocorreram mudanças significativas na expansão das oportunidades educacionais e as pesquisas de Arelaro (1988), Spósito (1984), Beisiegel (2006) e Oliveira, R. P. (2007) contribuem significativamente para a compreensão do processo de expansão das oportunidades educacionais para setores cada vez mais amplos das classes populares e seu impacto para professores, escolas e sistemas de ensino.

A esse primeiro critério de qualidade condicionado pela pouca oferta de vagas, o governo respondeu com a construção de novos prédios escolares. Beisiegel (2006) analisa que, após 1945, sob a pressão das mudanças sociais de meados do século XX, ocorreu uma expansão do sistema de ensino das áreas urbanas de São Paulo que, antes fechado e seletivo, foi em poucos anos substituído por outro orientado no sentido de tornar-se acessível, em todos os níveis, a segmentos cada vez mais amplos da população. No entanto, adverte que a expansão da rede escolar ocorria “pela simples multiplicação de modelos tradicionais e variavelmente obsoletos de escolas, ênfase na expansão da capacidade de oferta de vagas (...) falta de critérios econômicos na distribuição das unidades nas várias regiões” (Beisiegel, 2006, p. 51) e detecta que interesses de natureza predominantemente político-eleitorais determinaram a expansão de escolas secundárias, atual ensino médio.

No período pós 1964, verifica-se a expansão das oportunidades educacionais por meio de dois instrumentos legais: a Constituição Federal de 1967 e a Lei Federal n. 5692/1971. A Constituição de 1967, apesar de não inscrever o dever do Estado em matéria de educação, assim como não foi feito nas anteriores (HORTA, 2005), ampliou

as oportunidades de escolarização ao incorporar a obrigatoriedade e a gratuidade escolar por faixa etária e não por nível de ensino. Assim, o ensino passa a ser obrigatório dos sete aos quatorze anos e gratuito nos estabelecimentos oficiais. A gratuidade para o ensino médio e superior seria apenas para aqueles que comprovassem insuficiência de recursos. Dentro da questão da obrigatoriedade foi inserida a discussão das bolsas de estudo que funcionou, na verdade, como substitutivo da gratuidade e apoio financeiro do Poder Público à iniciativa privada. Se, de um lado, ocorre a expansão das oportunidades educacionais, por outro, observa-se a retirada da vinculação constitucional de recursos para a educação que refletirá no atraso na expansão do ensino de 1º grau e na desresponsabilização do Governo Federal com esse nível de ensino, que foi repassado progressivamente dos estados aos municípios e na degradação das condições de trabalho dos docentes. Como observa Cury (2000):

[...] alguém teria que pagar a conta, pois a intensa urbanização do país pedia pelo crescimento da rede física escolar. O corpo docente pagou a conta com duplo ônus: financiou a expansão com o rebaixamento de seus salários e a duplicação ou triplicação da jornada de trabalho. Tendo que haver mais professores para fazer frente à demanda, os sistemas reduziram os concursos e impuseram como norma os contratos precários. Os profissionais “veteranos” não puderam requalificar-se e muitos “novatos” não estavam preparados para enfrentar o novo perfil de aluno provindo das classes populares (CURY, 2000, p. 574).

Talvez esse seja mais um dos motivos que tenha levado Beisiegel (2006) a constatar que paralelo ao processo de expansão das oportunidades educacionais começa a surgir uma opinião quase generalizada entre os educadores de que o acentuado processo de deterioração dos padrões de qualidade do ensino encontraria suas raízes na rápida expansão da rede escolar de todos os níveis.

Em consonância com a Constituição Federal de 1967, a Lei nº 5.692/71, que reformou a primeira LDB de 1961, agrupou, sob a denominação de Ensino de Primeiro Grau, os anteriores curso primário e ciclo ginásial. Com isso estendeu a obrigatoriedade do ensino de 4 (quatro) para 8 (oito) anos. O objetivo desse grau de ensino foi assim redigido: “o ensino de 1º grau destina-se à formação da criança e do pré-adolescente em conteúdo e métodos segundo as fases de desenvolvimento dos alunos”. Embora a Lei 5.692/71 estabelecesse para o ingresso no Ensino Fundamental a idade mínima de 7 anos, admitia a entrada de crianças de 6 anos.

A denominada Reforma do Ensino, tanto das universidades (Lei Federal nº 5.540/1968) como do Ensino de 1º e 2º Graus (Lei Federal nº 5692/1971), ao emprestar novas dimensões ao processo de extensão das oportunidades educacionais, apareceu, segundo Beisiegel (2006), como um catalisador de posições diante dos problemas educacionais da atualidade e afirma:

Mesmo aqueles intelectuais empenhados na defesa do processo de democratização das oportunidades perguntaram, muitas vezes, se este processo vem sendo bem conduzido ou se esta ênfase na dimensão quantitativa dos serviços não estaria comprometendo, seriamente, a qualidade do ensino. Mais ainda, a ideia dessa oposição conquista o caráter de verdade reconhecido por todos: já é lugar comum afirmar-se que o ensino brasileiro vive um processo de acentuada deterioração qualitativa e que esta perda de qualidade encontraria suas causas na rápida e desordenada expansão dos serviços educacionais (BEISIEGEL, 2006, p.102).

Outro fato importante para a ampliação das oportunidades educacionais foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em 1996, que abrirá a possibilidade da criança de seis anos de idade ser atendida no ensino fundamental que, junto com a educação infantil e o ensino médio, será reconhecida como a educação básica brasileira. Outro avanço legal importante foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 59, em novembro de 2009, que modificou a redação do inciso I do artigo 208 da Constituição Federal, deixando bem claro que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia da educação básica obrigatória e gratuita dos 04 aos 17 anos de idade – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, implantada de forma progressiva, até o ano de 2016. A redação anterior mencionava “ensino fundamental obrigatório e gratuito”, o que levava a interpretações que afastavam do Estado o dever do oferecimento do ensino médio gratuito, não obstante a imposição de “progressiva universalização do ensino médio gratuito” que sempre constou do inciso II da Constituição.

Entretanto, a expansão das oportunidades educacionais para as classes populares, ocorrida a partir da década de 1940, não representou na prática, a garantia do direito à educação para esses setores, pois foram gerados obstáculos para que eles prosseguissem nos estudos, observados, por exemplo, nos exames de admissão (eliminado em 1971), nas altas taxas de repetência, evasão e distorção idade-série para esses setores. Sem dúvida, “a competição escolar, que era relativamente neutralizada pelo peso da seleção social anterior aos estudos, desloca-se em direção a uma competição interna ao próprio

sistema escolar” (DUBET e MARTUCELLI, 1996, p. 40). Os obstáculos à democratização do ensino foram transferindo-se do acesso para a permanência de todos os estudantes na escola. É nesse processo de exclusão *na* escola, que se constata o segundo sentido da qualidade do ensino no Brasil, proposto por Oliveira e Araújo (2005): qualidade relacionada à ideia de fluxo escolar.

A partir da segunda metade da década de 1980²⁴ inúmeras experiências de renovação pedagógica com o foco na progressão continuada dos alunos, surgiram em todo o país, tendo como objetivo a regularização do fluxo escolar. Essas experiências implicavam em uma mudança cultural não só daqueles que estavam inseridos no universo escolar (docentes, discentes, especialistas, gestores etc.) como também da comunidade escolar e da sociedade na qual se inseriam. Apontavam alterações radicais no cotidiano do trabalho escolar, uma nova organização dos tempos e espaços escolares, bem como uma reestruturação curricular em que o eixo deixa de ser o conteúdo e passa a ser o educando e uma nova proposta de avaliação escolar, centrada não apenas no desempenho cognitivo do estudante, mas também nos aspectos globais do processo educativo ensino aprendizagem, incluindo a intervenção do professor, o projeto curricular da escola, a organização do trabalho escolar, a formação de identidades, valores, ética etc.

Entretanto, se na nossa perspectiva as experiências de organização de escolas por ciclo de formação, progressão continuada, ou, como denominada por alguns autores, promoção automática, e dos programas de aceleração da aprendizagem provocaram mudanças significativas na educação brasileira, principalmente no que diz respeito ao reconhecimento da educação enquanto direito de todos, e na melhoria dos indicadores de distorção idade-série e aprovação, não podemos deixar de dizer que elas foram e continuam sendo objeto de polêmica entre os profissionais da educação e pais que vêm nela uma forma de promoção automática dos alunos, sem a devida aprendizagem. Ao referir-se às primeiras experiências de promoção automática implantadas no Brasil, no início da década de 1970, Cunha (1989, p. 218), afirmou que “onde a promoção automática foi adotada sem outras medidas complementares, a qualidade do ensino caiu irremediavelmente, como foi o caso de Santa Catarina e do Rio de Janeiro.” Outros

²⁴ Segundo Mainardes (2001), a temática da “não reprovação” chegou ao Brasil por meio de eventos promovidos pela UNESCO e implantou-se um primeiro ciclo de experiências de promoção automática nos estados de São Paulo (1968-72), Santa Catarina (1970-84) e Rio de Janeiro (1979-82).

autores que também fazem ressalvas à “promoção automática” são Vianna e Gatti (1988) e Costa (1990) que consideram que ao promover uma criança formalmente despreparada para a série seguinte, promove-se ao mesmo tempo uma democracia dos incompetentes. Para Demo (1998), a promoção automática é uma boa ideia, desde que mantido o compromisso com a aprendizagem, pois “promover sem aprender é sucatear a escola e, no fundo, descartá-la como desnecessária” (p. 182).

A Constituição de 1988, alterada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996, irá incorporar importantes conquistas sociais no capítulo da educação e podemos considerar que a mais importante delas diz respeito ao reconhecimento da educação como direito fundante da cidadania e a definição do ensino obrigatório – dos 7 aos 14 anos – como direito público subjetivo²⁵, consagrado no artigo 208.

Há que se destacar que o processo de quase universalização do ensino fundamental gerou uma demanda social pela etapa de escolarização anterior – educação infantil – e pelas posteriores – ensino médio e ensino superior -, levando a uma expansão das oportunidades de escolarização nestas etapas, ao mesmo tempo em que “avulta a preocupação por qualidade no ensino fundamental, problema historicamente pouco visível ante os mais evidentes e pungentes processos de exclusão gerados pelos altos índices de reprovação e evasão observados anteriormente” (OLIVEIRA, R. P. 2007).

Paralelo à priorização da cobertura universal do ensino fundamental e na perspectiva de compensar as desigualdades históricas existentes na sociedade, o governo brasileiro estabeleceu programas complementares de caráter compensatório, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Plano Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM), o crédito educativo, os programas de aceleração da aprendizagem, de alfabetização e educação de jovens e adultos e os programas de apoio aos sistemas educacionais das regiões Norte e Nordeste, também orientados para compensar os desequilíbrios regionais e contribuir

²⁵ O direito público subjetivo está previsto no art. 208, § 1º da Constituição Federal de 1988, para disciplinar o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, presta-se à exigibilidade judicial de políticas públicas educacionais. Presta-se como um instrumento jurídico de controle da ação do poder estatal, pois permite ao titular do direito constringer judicialmente o Estado a executar o que deve. Supõe também um comportamento ativo ou missivo do devedor.

com a inclusão social. Mais recentemente, com a criação do FUNDEB, muitos desses programas se expandiram para o ensino médio.

Do ponto de vista legal observa-se progressivos avanços na construção da educação como direito de todos, entretanto, sabemos que entre a letra da lei e a realidade existe uma grande distância, prevalecendo o alerta de Bobbio (1992, p.10) de que “uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente”.

Oliveira e Araújo (2005, p. 11) avaliam que o significado do termo qualidade de ensino vinculado à garantia da aprendizagem, surge em decorrência das políticas de aprovação automática, ciclos e progressão continuada, pois os mesmos incidem sobre os índices de produtividade dos sistemas e deixam de ser uma medida adequada para aferir qualidade. É nesse contexto que os autores analisam o terceiro indicador de qualidade demonstrado pela capacidade dos estudantes aferida mediante testes padronizados em alta escala, nos moldes do Sistema de Avaliação da Educação Básica²⁶.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica tem evidenciado que apesar de atingirmos a quase universalização das crianças de 6 a 14 anos na escola, do avanço significativo nas matrículas da educação infantil, na frequência escolar dos jovens entre os 15 e 17 anos e de aumento expressivo nas taxas de conclusão do ensino fundamental e ensino médio, os indicadores de desempenho dos estudantes ainda são muito baixos. Como exemplo pode-se citar os indicadores da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), criada em 2012 com o Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)²⁷. Na sua terceira edição, em 2014, participaram 2,3 milhões de estudantes do terceiro ano do ensino fundamental, de 49 mil escolas públicas. Seus resultados, publicados em 2015, mostraram que 57% dos estudantes não conseguem resolver problemas simples de

²⁶ A primeira aplicação do SAEB aconteceu em 1990 com a participação de uma amostra de escolas que ofertavam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do ensino fundamental das escolas públicas da rede urbana. Os estudantes foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. As 5ª e 7ª séries também foram avaliadas em redação. Este formato se manteve na edição de 1993.

²⁷ O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa é um programa do Ministério da Educação, no qual ocorre um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. As ações do Pacto apoiam-se em quatro eixos de atuação: 1. Formação continuada presencial para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; 2. Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; 3. Avaliações sistemáticas; 4. Gestão, mobilização e controle social. Para saber mais acesse: portal.mec.gov.br/o-pacto.

matemática, sendo classificados no nível 1 e 2, o que configura baixo desempenho. Em leitura, 22% não conseguem ler um texto simples e 34,5%, estavam em patamares inadequados na escrita, segundo critérios do próprio MEC. Os números da ANA também expõem desigualdades regionais, pois em leitura, as regiões Norte e Nordeste têm 35,06% e 35,56% dos alunos no pior nível, respectivamente, enquanto no Sudeste e no Sul essas taxas são de 13,05% e 11,94%.

No contexto internacional, mesmo quando comparado com países com renda *per capita* similar ao nosso, o Brasil também apresenta um baixo nível educacional da sua população, principalmente do ponto de vista dos indicadores de qualidade da educação (VELOSO, 2009). No Relatório Nacional Pisa 2012²⁸ – constata-se que apesar do Brasil ser o país que teve o maior avanço absoluto na proficiência em Matemática, quando feita a comparação entre os dois últimos exames nessa área do conhecimento (2003 e 2012), a média de proficiência está abaixo da média dos alunos da OCDE e somente 1,8% conseguiu solucionar problemas de matemática complexos. Na leitura, quase metade (49,2%) dos estudantes brasileiros avaliados não alcançou o nível 2 de desempenho na avaliação, que tem o nível 6 como teto, o que demonstra a incapacidade de deduzir informações do texto, de estabelecer relações entre suas diferentes partes e de compreender nuances da linguagem. Em ciências, o Brasil ficou em 59º lugar do ranking com 65 países.

Na perspectiva de Oliveira e Araújo (2005, p. 13), os resultados das avaliações da educação básica têm demonstrado que o direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades sociais e regionais, pois o nível de qualidade não é igual para todos. Assim, a questão da qualidade “deve passar necessariamente pela abordagem dos testes padronizados, que se configuram como mecanismos de aferir o desempenho acadêmico dos alunos, na ausência de outros indicadores” (idem, p. 13), e o direito à educação deve ter como pressuposto uma educação básica de qualidade, que não reproduza os mecanismos de diferenciação e de exclusão social. Consideram que os indicadores de qualidade da educação devem incluir, ainda, categorias como: a) indicadores de investimento (remuneração docente, proporção de alunos por professor, custo aluno etc.); b) indicadores de desempenho dentro da realidade educativa (clima escolar e

²⁸http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2014/relatorio_nacional_pisa_2012_resultados_brasileiros.pdf

cultura organizacional da escola), c) os indicadores de sucesso/fracasso escolar (associado ao desenvolvimento de competências e habilidades para determinado nível ou etapa de escolarização). Segundo eles, considerar essas três categorias na definição de padrões de qualidade significa pensar numa política de melhoria de qualidade da educação que envolva não só os insumos, mas também os processos, de forma articulada. Defendem a necessidade de formulação de um padrão de qualidade como medida necessária e urgente para a garantia do direito à educação, que seja compreensível à população e exigível judicialmente.

Demo (1985, 1987,1990) avalia que a educação contém horizontes da quantidade e da qualidade, não sendo possível interpor dicotomias entre os dois termos, sendo faces de um mesmo fenômeno, mas reconhece que em determinados momentos é inevitável priorizar uma das faces, “não por ser mais importante, mas por ser mais imediata” (DEMO, 1990, p. 11). A questão da quantidade na educação aparece “na questão da pobreza material dos alunos, das regiões, dos equipamentos etc., ou nas características físicas da rede de ensino, ou nas relações professor/aluno, aluno/sala de aula, horas médias diárias de permanência na escola e assim por diante” (DEMO, 1990, p. 12).

Para o autor, o horizonte da qualidade apresenta duas dimensões básicas que devem caminhar juntas: a qualidade formal e a qualidade política. A primeira refere-se à competência de produzir e aplicar instrumentos, tecnologias, métodos, ciência e também ao atendimento da demanda. Assim, não basta que a maioria das crianças e jovens conclua a educação obrigatória, mas que a faça de forma competente. A segunda está relacionada com a problemática da pobreza política, com a formação e emancipação das novas gerações; refere-se à competência de projetar e realizar conteúdos históricos (sociedades) pelo menos mais toleráveis ou desejáveis. Essas duas dimensões devem caminhar juntas, de forma articulada.

Apesar de reconhecer que não dispomos de estratégias adequadas para estabelecer o que seria “mínimo de qualidade política”, por não haver formato científico usual, Demo (1990) considera necessário discutir a questão dos “mínimos quantitativos e formais” que levariam, indiretamente, ao horizonte da qualidade política. Para tanto, sugere debates em torno de quatro grandes espaços: questão do aluno; questão do professor; questão da rede física e dos apoios didático-sociais; questão administrativa do sistema.

Na questão do aluno, o autor considera que o mais premente é a sua instrumentalização tecnológica para um mundo moderno em transformação acelerada, além de ter garantido um desempenho satisfatório em cada série cursada e aumento da carga horária anual. No que tange aos professores defende um mínimo de valorização profissional, que passa pela remuneração, condições físicas e técnicas de trabalho, um mínimo de competência técnica e organização política (associações e sindicatos). Destaca também a necessidade de se pensar na relação mínima de número de alunos por professor, bem como no número mínimo de horas aulas semanais para o professor e o tempo destinado à preparação das aulas. Com relação à rede física e apoios didático-sociais, o autor considera que o mais premente é ter escolas adequadas em termos de equipamentos, limpas, bem conservadas e seguras em termos sociais, sugerindo que sejam estabelecidos mínimos quantitativos para rede física e materiais de apoio. Por último, na gestão do ensino, o autor destaca:

- a) Custo mínimo de construção e manutenção de redes, deformação-reciclagem de professores e funcionários, de oferta de apoios didático-sociais;
- b) disponibilidade orçamentária mínima para uma escola enfrentar gastos diários;
- c) relação pessoal administrativo/docente, ou pessoal docente em atividade/na administração;
- d) mínimos de ofertas: novas vagas, novos professores, egressos, materiais de apoio, oportunidades de reciclagem etc.;
- e) mínimos de instrumentação administrativa moderna (informatização, descentralização, desburocratização etc.);
- f) mínimos de formação técnica dos funcionários (DEMO, 1990).

Como conclusão, o autor reconhece que na escola, sobretudo na pública, pouco se aprende em quantidade e forma e não se aprende a aprender. Considera que a escola não é modernizante e não está em dia com os avanços e exigências da tecnologia; além disso, ela não equaliza as oportunidades; antes, tende a estigmatizar os desiguais na rede pública.

Em seus estudos, Gentili (2012) enfatiza que o discurso da democratização da educação foi substituído pelo discurso da qualidade em fins da década de 1980. As demandas democratizadoras do campo educacional foram eliminadas sem terem sido plenamente atendidas, deixando de nortear as políticas públicas e substituídas pela demanda da qualidade, centrada na eficiência e produtividade. Essa substituição foi, segundo o

autor, favorecida pela implantação das políticas neoliberais nas quais os discursos hegemônicos sobre a qualidade assumiram o “conteúdo que este conceito possui no campo produtivo, imprimindo aos debates e às propostas políticas do setor um claro sentido mercantil de consequências dualizadoras e antidemocráticas” (p. 115). Nesse contexto, a concepção universalista dos direitos sociais passa a ser questionada e substituída por estratégias de focalização de ações direcionadas a segmentos limitados da população.

Gentili (2012) ressalta que as mudanças ocorridas no campo do discurso estão vinculadas a critérios impostos pelas agências internacionais, ainda que, também exerçam influência nestes as modas, os estilos pedagógicos dominantes e as disputas endógenas próprias de todo campo científico. Argumenta que não existe um critério universal de qualidade, mas sim diversos critérios históricos vinculados a intencionalidades políticas.

Um é o que pretende impor os setores hegemônicos: o critério de qualidade como mecanismo de diferenciação e dualização social. Outro, o que deve conquistar os setores de esquerda: o da qualidade como fator indissolúvelmente unido a uma democratização radical da educação e a um fortalecimento progressivo da escola pública. Nosso desafio é duplo. Por um lado, trata-se de destruir e combater esta nova retórica que se expande de forma bastante envolvente, com a força implacável do senso comum dominante. Por outro lado, trata-se de construir um novo sentido que leve a qualidade da educação ao *status* de direito inalienável que corresponde à cidadania, sem nenhum tipo de restrição ou segmentação de caráter mercantil (GENTILI, 2012, p. 172).

O autor conclui que o discurso da qualidade deve inserir-se na democratização radical do direito à educação, não sendo possível a existência de contradição entre acesso à escola e o tipo de serviço por ela proporcionado, pois “qualidade’ para poucos não é ‘qualidade’, é privilégio” (p. 176).

Outro olhar sobre a qualidade da educação nos é apresentado por Soares (2012) ao analisá-la como sendo a garantia do direito à aprendizagem de todos os estudantes e da necessidade de avaliações externas do desempenho escolar para verificar se o direito foi garantido. O autor argumenta que até a realização da Conferência Educação para Todos, em Jomtien/Tailândia, no ano de 1990, o direito à educação ou a qualidade da educação era pensada a partir do acesso e o resultado observado era a matrícula na instituição

escolar. Na Conferência foi introduzida a ideia de que os resultados educacionais, representados pelo aprendizado dos estudantes devem ser considerados, e de forma central. Acesso, permanência e aprendizado passaram a ser vistos de forma articulada e, no caso do Brasil, para verificar o direito ao aprendizado seria necessária a criação de uma medida como verificação de um direito.

Num país diverso e desigual como o Brasil, precisamos, para dar consequência ao direito constitucional à educação, registrar o aprendizado dos alunos de uma maneira uniforme. Isso só pode ser obtido com a medida. Ou seja, o que legitima a medida é o fato de que só através dela é possível saber se todas as crianças, nesta cidade, naquele bairro, estão tendo a oportunidade de aprender (SOARES, 2012, p. 188).

Soares argumenta que a medida não é a avaliação, é apenas um dos componentes da avaliação do ensino, da avaliação externa, do que é oferecido para os estudantes. A avaliação é mais ampla porque exige uma reflexão interna à escola sobre os resultados do aprendizado coletados nas avaliações, para explicar as diferenças de desempenho dos estudantes tendo em vista os elementos econômicos, sociais e culturais e propor práticas pedagógicas para beneficiar os que possuem piores desempenhos, que geralmente são as crianças que tiveram experiências de exclusão social. O autor considera que essa função pedagógica deveria ser colocada, já no desenho, no planejamento das avaliações, mas que, no entanto, há pouca reflexão gerencial e pedagógica, inclusive no nível macro, dos resultados da avaliação. Argumenta que a resistência às avaliações tem a sua razão de ser na medida em que o uso para a reflexão pedagógica foi dificultado estruturalmente. Além disso, as avaliações teriam uma função de transparência cidadã, pois a sociedade tem direito de conhecer como está o trabalho educativo das suas escolas.

Ao discutir qualidade da educação na perspectiva do direito à aprendizagem e sobre a importância das avaliações externas para este processo, Soares (2012) adotará o conceito de “resultado abrangente”,

[...] Em educação, não considerar resultados de aprendizado é optar por não verificar o direito. No entanto, a escola tem funções além das que são verificadas nas atuais avaliações. Devem ser considerados muitos outros aprendizados, a aquisição de valores democráticos e republicanos, por exemplo, e também as condições escolares e sociais nas quais os aprendizados se dão. Quer dizer, os processos são fundamentais na medida em que viabilizam a ocorrência do aprendizado. Essas duas dimensões – processos e aprendizados – precisam estar harmonizadas. Não se pode colocar uma contra a outra, o resultado contra o processo (SOARES, 2012, p. 202).

Uma contribuição importante para a discussão da temática da qualidade nos é dada por Bondioli (2004), cujas pesquisas sobre a qualidade das creches na Região da Emília Romanha/Itália, a partir do início dos anos de 1990, possibilitaram a construção de indicadores de qualidade para as instituições da primeiríssima infância (zero a três anos de idade) daquela região. Apesar do seu foco de pesquisa ser os primeiros anos da educação infantil, consideramos que suas reflexões cabem perfeitamente a todas as etapas da educação básica. Ao cunhar o termo *qualidade negociada* a autora argumenta que a qualidade não depende apenas da sensibilidade dos gestores, mas também daqueles que em diferentes funções trabalham para a qualidade das práticas educativas. Ressalta, ainda, a importância da elaboração de diretrizes sobre padrões de qualidade, a partir das quais os integrantes das instituições possam afinar instrumentos, de maneira autônoma (autoavaliativa), que lhes permitam tomar consciência de como podem atuar para melhorar suas práticas.

Bondioli (2004) identifica seis traços característicos que devem ser observados no processo de construção da “qualidade negociada”:

- *A qualidade tem uma natureza negociável ou transacional*: “Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa e têm responsabilidade com ela (...)” (p. 14).
- *A qualidade tem uma natureza participativa e polifônica*: “Não há, portanto, qualidade sem participação. Definir e produzir qualidade são uma tarefa política, um trabalho democrático” (p. 15).
- *A qualidade tem uma natureza autoreflexiva*: “A qualidade não é um ‘ter de ser’ estabelecido *a priori* (...) ou um projeto a ser traduzido na prática. Ela é antes de tudo, reflexão sobre a prática” (p. 15).
- *A qualidade é contextual e plural*: As realidades locais são diferenciadas e plurais, isto é, ao colocarem a qualidade em prática, cada uma o faz “à sua maneira, de acordo com a própria história, segundo as próprias tradições, com a própria dotação de recursos materiais e humanos” (p. 16).
- *A qualidade é um processo*: A qualidade é construída, “fazer qualidade é um trabalho que se desenreda com o tempo, que não se pode dizer nunca que

esteja concluído, que cresce em si mesmo com um movimento em espiral” (p. 16).

- *A qualidade tem uma natureza transformadora e formadora*: o processo participativo para a construção da qualidade, o confronto de pontos de vista, a negociação de fins e objetivos e a reflexão sobre a prática produzem uma transformação, para melhor, nos sujeitos que estão envolvidos no processo.

A autora ressalta que o processo de elaboração dos indicadores de qualidade das creches na Região da Emília Romanha/Itália, contou com a participação de educadoras, representação das coordenadoras pedagógicas e da administração, e teve como objetivo identificar “os aspectos considerados indispensáveis para delinear a fisionomia de qualidade da creche e as condições, igualmente indispensáveis, que a tornam possível e a garantem” (BONDIOLI, 2004, p.18) e que há uma consciência “de que se trata de um horizonte sempre renegociável, que pode ser revisto” (idem). Os indicadores são “significados compartilhados” sobre quais elementos a instituição educacional deve incorporar, no caso a creche, para ser definida como de qualidade.

Freitas, L. (2005) compartilha com a discussão de Bondioli e argumenta que o conceito de “qualidade negociada” foi construído com a intenção de encontrar um caminho para as tensões que afetam o sistema público de ensino que estão sob as orientações, grosso modo, de duas grandes políticas públicas, as chamadas neoliberais e as democráticas participativas: “por um lado, as políticas neoliberais usam e abusam da regulação; por outro, as políticas participativas resvalam no democratismo, nem sempre fortalecem as estratégias locais de realização da mudança e, com isso, não exercitam os trabalhadores da educação para a contra regulação” (FREITAS, L., 2005, p. 920).

A “qualidade negociada” é discutida pelo autor como uma alternativa de contrarregulação e apoio aos processos internos da escola e seria produto de um processo de avaliação institucional, construído pelo coletivo da escola, a partir dos seus problemas reais e tendo como referência seu projeto político-pedagógico. Considera que essa proposta seria capaz de pactuar compromissos da parte dos servidores públicos e dos gestores, e incentivar novas formas de organização nas relações internas da escola.

Freitas deixa claro que a noção de “qualidade negociada” ao partir dos contextos locais não sugere que cada escola possa definir, de forma autônoma e isolada, os seus indicadores de qualidade, pois os mesmos devem ser estabelecidos “no conjunto das necessidades e dos compromissos do sistema público de ensino” (p. 924). Considera imprescindível, para que a proposta de “qualidade negociada” seja viável, uma negociação ampla com os atores de cada escola, considerando os gestores, professores, funcionários, alunos e pais, inclusive para a construção de um sistema público de monitoramento de qualidade, e que cada escola seja desafiada a pautar suas demandas por condições de trabalho e, ao mesmo tempo, comprometer-se com o repasse aos seus alunos dos benefícios de tais condições adicionais. Freitas ressalta, ainda, que para o setor público, qualidade não é optativa.

2.3. Qualidade da educação e organizações multilaterais

As organizações multilaterais (OMs) têm ocupado espaço relevante nas discussões e delineamento de projetos e políticas educacionais nacionais, dado ao papel que ocupam como órgãos financiadores de projetos e programas e produção de estudos orientadores para os países em desenvolvimento. Atualmente percebe-se uma preponderância dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) que englobam o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o conglomerado do Banco Mundial²⁹, superando organizações multilaterais tradicionais como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). Os estudos sobre as organizações multilaterais e suas influências na política educacional do Brasil são escassos e, às vezes, apresentam posições divergentes. Rosemberg (2000) chama atenção para o fato de que apesar do poderio político e técnico dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, as resistências internacionais e nacionais têm surtido efeito e destaca a importância da comunidade acadêmica que atua na área educacional em desenvolver competências para oferecer resistência técnica aos “pacotes educacionais dos Bancos”. Ela alerta, assim como

²⁹ O Banco Mundial é uma agência multilateral de financiamento constituída por cinco instituições: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), a Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (CFI), a Agência Multilateral de Garantias de Investimento (AMGI) e o Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CICDI).

Coraggio (1996), que é necessário ter cuidado para não cair em falácias habituais, como:

De se considerar que as orientações políticas das OMs são impostas aos governos nacionais sem sua anuência; de que as OMs sejam instituições homogêneas e que suas orientações sejam formuladas em base perfeitamente harmônica. Como os demais atores sociais, as OMs, apesar de seu poderio, participam da arena de negociações das agendas de políticas sociais carregando contradições internas e externas (ROSEMBERG, 2000, p. 66-67).

Mesmo sabendo que as organizações multilaterais não se constituem como um bloco monolítico, com pensamento único no campo educativo, priorizaremos aqui o estudo das percepções do Banco Mundial/BIRD e da UNESCO sobre qualidade educativa, por terem se constituído nos últimos tempos nos organismos internacionais de maior visibilidade no setor social. Buscaremos, ainda, compreender a concepção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico/OCDE sobre qualidade educacional por ser a coordenadora do Programme for International Student Assessment – PISA.

A partir de 1990 o Banco Mundial elegeu como prioridade o enfrentamento da pobreza percebida como uma ameaça à estabilidade econômica dos países centrais. A educação passou a ser considerada como o principal instrumento para reduzi-la e como fator essencial para a formação de “capital humano” (conhecimento e habilidades adquiridas, talentos natos etc.) adequado à economia globalizada.

Na perspectiva de Torres (1996, p. 126) o Banco Mundial “não apresenta ideias isoladas, mas uma proposta articulada – uma ideologia e um pacote de medidas - para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares, particularmente do ensino do primeiro grau, em países em desenvolvimento”. Esse “pacote” é amplo e abrange tanto a macro política quanto a sala de aula.

A educação básica é considerada prioritária pelo Banco Mundial, vista como medida compensatória para proteger os pobres, diminuir as tensões sociais, favorecer o controle demográfico e aumentar a produtividade da população pobre.

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e

contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde, e nutrição [...] o ensino de primeiro grau é a base e sua finalidade fundamental é dupla: produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação (BM, 1992:2, op. cit. TORRES, 1996, p. 131).

No discurso do Banco Mundial, a qualidade da educação é considerada o maior desafio e deve ser apreciada pela garantia de que um maior número de crianças complete a educação básica, com a aprendizagem de todas elas.

O terceiro e o mais importante desafio (além do acesso e da equidade) é melhorar a qualidade da educação; esta é pobre em todas as esferas nos países de baixa e média renda. Os alunos dos países em desenvolvimento não conseguem adquirir as habilidades requeridas pelos currículos de seus próprios países nem se desempenhar no mesmo nível dos atingidos pelos países mais desenvolvidos. (...) Melhorar a qualidade é tão importante como melhorar o acesso, porém ainda mais difícil de se conseguir (BM, 1995, XII, op. cit. TORRES, 1996, p. 134).

A qualidade educativa, na concepção do Banco Mundial, seria o resultado da presença de determinados insumos (*inputs*) que intervêm na escolaridade, na aprendizagem dos estudantes: (1) bibliotecas; (2) tempo de instrução; (3) tarefas de casa; (4) livros didáticos (vistos como a expressão operativa do currículo); (5) conhecimentos do professor (privilegiando a formação em serviço em detrimento da formação inicial); (6) experiência do professor; (7) laboratórios; (8) salário do professor; (9) tamanho da classe. No entanto, segundo Coraggio (1996), o Banco Mundial estimula o investimento nos primeiros e desestimula o investimento nos três últimos.

É melhor investir em livros didáticos e não em salários ou em capacitação a longo prazo de professores, é melhor financiar a merenda escolar e não modificar as condições que fazem com que os alunos cheguem famintos à escola, é eficaz em termos de custo duplicar a relação entre o número de alunos por sala e professor etc. (CORAGGIO, 1996, p.109).

Com relação à infraestrutura, o Banco recomenda compartilhar os custos com as famílias e comunidades e fazer múltiplo uso dos locais escolares, como utilização de vários turnos, pois a mesma não é considerada um insumo importante em termos de qualidade. Em síntese, para o BM a escola se assemelha a uma empresa que monta e organiza os insumos educacionais e produz recursos humanos com aprendizagens básicas necessárias às exigências do mercado. A qualidade da educação está focalizada

na sala de aula sem relacioná-la com os problemas do contexto social no qual os alunos estão inseridos e sem projetar a escola como uma instituição que pode contribuir para a construção de uma sociedade mais justa.

Ao priorizar a educação básica em detrimento do ensino superior o Banco Mundial faz uma opção política reducionista, pois os dois níveis devem ser concebidos como um *continuum* integrado, sendo impossível construir uma educação de qualidade sem instituições de ensino superior de excelência que atuem de forma crítica na formação de competentes profissionais da educação, no desenvolvimento da pesquisa, da tecnologia e da ciência. Além disso, não investir na formação, salário e carreira docente contribui para o absentismo docente e para o abandono da docência por parte dos melhores professores, provoca greves duradouras que diminuem drasticamente o tempo de permanência dos alunos na escola, tempo cuja ampliação é recomendada pelo BM como uma forma segura para melhorar a qualidade da educação.

Torres (1996) enfatiza que a visão estreita do Banco Mundial sobre educação, na qual o ensino é percebido como transmissão de informações e a aprendizagem como informação a ser assimilada, é coerente com a sua visão sobre qualidade da educação que é vista como rendimento escolar. Nesse caso, o texto escolar passa a ser considerado o currículo da escola, deixando de reconhecer o papel central dos professores e as relações que se estabelecem dentro e fora da sala de aula como fatores importantes no processo educativo.

A qualidade da educação se articula com outro eixo proposto pelo Banco Mundial para as reformas educacionais: a descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados. Ao mesmo tempo em que propõe a descentralização para as escolas, o Banco Mundial propõe a centralização de quatro funções: (a) fixar padrões; (b) facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar; (c) adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos; (d) avaliar os estabelecimentos escolares por seus resultados em termos do aprendizado escolar. Cabe lembrar que estas funções foram incorporadas pelas reformas educacionais nos diversos países.

Essa articulação pode ser verificada também no relatório “Chegando a uma educação de nível mundial” lançado pelo Banco Mundial, em 2010, no qual são elogiadas as iniciativas brasileiras de monitoramento da qualidade da educação, como a Prova Brasil/SAEB e os rankings do IDEB consideradas como a base para o contínuo aprimoramento do sistema educacional.³⁰

Há alguns organismos próprios da América Latina, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ou a UNESCO-OREALC - Oficina Regional para América Latina e Caribe - que também estabelecem a educação como prioridade para a região e existe, segundo Coraggio (1996), uma coincidência efetiva dos seus discursos com os do Banco Mundial, ao defenderem a “educação e o conhecimento como eixo da transformação produtiva com equidade” (p. 253).

A vinculação do conceito de qualidade à medição do rendimento não aparece só nos documentos do Banco Mundial, mas também nos de outros organismos internacionais. O Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos da UNESCO (2005), cujo tema foi “o imperativo da qualidade”, reconhece que não existe uma definição única de qualidade da educação, mas identifica dois princípios que caracterizariam “grande parte” das tentativas de defini-la:

O primeiro que identifica o desenvolvimento cognitivo dos alunos como o principal objetivo explícito de todos os sistemas educacionais, entende que o sucesso dos sistemas no cumprimento desse objetivo constitui um indicador de sua qualidade. O segundo enfatiza o papel da educação na promoção de valores compartilhados, juntamente como desenvolvimento criativo e emocional – objetivos cuja realização é muito mais difícil de avaliar. Há muito em comum também nos objetivos amplamente compartilhados sobre os quais se baseiam os debates sobre qualidade: respeito pelos direitos individuais, maior igualdade de acesso e melhores resultados de aprendizagem, e maior relevância (UNESCO, 2005, p. 19).

O Relatório leva em consideração cinco fatores principais que afetam a qualidade: os alunos, cuja diversidade deve ser reconhecida; o contexto nacional econômico e social; os recursos materiais e humanos; o processo de ensino e aprendizagem; e os resultados e benefícios da educação. Para melhorar a qualidade da educação o relatório sugere

³⁰<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/12/14/educacao-no-brasil-avanca-rumo-a-qualidade-mas-caminho-ainda-e-longo-diz-estudo-banco-mundial>. Acesso em 10 de julho de 2014.

algumas prioridades de políticas, consideradas insumos facilitadores e que estariam ao alcance de todos os países, mesmo aqueles de baixa renda e outros com graves restrições de recursos:

- Melhor aprendizagem – Inclui atenção à definição de metas adequadas e conteúdo relevante; tempo de ensino em torno de 850-1.000 horas por ano; tamanho da classe de aprendizagem do idioma materno pelo menos nos primeiros anos de escola; avaliações regulares; estilos e métodos de ensino que combinem ensino direto, prática orientada e aprendizagem independente.
- Investimento no professor: “Países que alcançaram altos padrões de aprendizagem fizeram investimentos constantes na profissão docente” (UNESCO, 2005, p.17). Considera que o principal incentivo para que haja mais opção pela profissão docente está ligado à remuneração e às condições de trabalho, sendo necessário fortalecer a capacitação inicial e o apoio profissional continuado.
- Materiais de aprendizagem/infraestrutura: Estímulo às publicações locais e aumento da disponibilidade de livros didáticos; oferta de saneamento básico; infraestrutura sólida e outras instalações que transformem as escolas em locais seguros e acolhedores.
- Maior autonomia para as escolas (governança escolar): “Desde que as escolas contem com um bom apoio, disponham de capacidade estabelecida e tenham liderança forte” (UNESCO, 2005, p. 23).

Do ponto de vista social, a UNESCO sinaliza que a educação é de qualidade quando contribui para a equidade. Defende que a qualidade deve ser avaliada à luz da igualdade, sendo que um “sistema educacional onde existe desigualdade de gênero e discriminação contra determinados grupos étnicos ou culturais não é um sistema de alta qualidade. Uma mudança em direção à equidade constitui, por si só, uma melhoria na qualidade da educação” (UNESCO, 2005, p. 24).

Apesar de o Relatório enunciar como um dos princípios da qualidade da educação “a promoção de valores compartilhados, juntamente com o desenvolvimento criativo e emocional”, a discussão do mesmo foi relegada a segundo plano, talvez pela dificuldade

citada em mensurá-la. Por outro lado, há uma ênfase na discussão do desempenho em exames e em como a escola pode proporcionar o sucesso no mercado de trabalho.

Os resultados da educação devem ser avaliados no contexto dos objetivos estabelecidos. São expressos mais facilmente em termos de rendimento acadêmico (algumas vezes sob a forma de notas em testes), porém com maior frequência e melhor aceitação, em termos de desempenho em exames, embora também tenham sido elaboradas avaliações de desenvolvimento criativo e emocional, assim como de mudanças em valores, atitudes e comportamentos. Outros indicadores das realizações do aluno e de ganhos sociais e econômicos mais amplos podem ser utilizados – um exemplo é o sucesso no mercado de trabalho. É útil distinguir entre desempenho, conquista e outras medidas de resultados – que podem incluir benefícios mais amplos para a sociedade (UNESCO, 2005, p. 37).

Percebe-se na posição da UNESCO o estabelecimento de relação entre *insumos-processos-resultado*, ou seja, a relação entre os recursos materiais e humanos e o que ocorre na sala de aula e na escola, como os processos ensino aprendizagem, os currículos e as expectativas de aprendizagem para as crianças, de acordo com seu nível de escolarização e uma ênfase maior na avaliação de desempenho dos alunos.

A publicação da OCDE “As escolas e a qualidade”, editado em 1989, pauta a discussão da necessidade de melhorar a qualidade do ensino e considera que a noção de qualidade é extremamente complexa, até mesmo subjetiva. Analisa os componentes de diferentes definições e interpretações do termo qualidade, buscando situar questões importantes como: “qualidade de que?” e “qualidade para quem?” No entanto, não há nenhuma definição própria da OCDE sobre qualidade.

O relatório “Equity and Quality in Education – supporting disadvantaged students and schools” (Equidade e Qualidade na Educação – apoio às escolas e aos alunos desfavorecidos), publicado em 2012, ressalta que os sistemas educacionais mais eficazes da OCDE combinam qualidade e equidade³¹, possibilitando que a grande maioria dos alunos tenha a possibilidade de atingir altos níveis de formação, independente das suas circunstâncias pessoais e situação socioeconômica. O relatório

³¹A OCDE considera que equidade, na área educacional, significa que circunstâncias pessoais ou sociais como o gênero, a origem étnica ou o meio familiar não representam nenhum obstáculo para a realização do potencial educacional (equidade) e que todos os indivíduos atingem pelo menos um nível básico de formação (inclusão).

apresenta recomendações em matéria de políticas para que os sistemas educacionais consigam fazer com que todos os alunos tenham êxito no percurso escolar:

I - Evitar políticas em nível de sistema, que conduzam ao fracasso e abandono escolar: Eliminar a repetência da classe. Evitar a identificação precoce de aptidões e adiar a seleção dos alunos para o segundo grau. Gerir a escolha da escola de modo a evitar a segregação e o aumento das desigualdades. Tornar as estratégias de financiamento sensíveis às necessidades dos alunos e das escolas. Conceber alternativas de segundo grau equivalentes para assegurar a conclusão da formação.

II - Ajudar as escolas e alunos desfavorecidos a melhorarem as suas condições: Reforço e assistência aos dirigentes escolares. Estímulo a um ambiente positivo propício à aprendizagem. Atrair, assessorar e conservar professores de alta qualidade. Assegurar estratégias de aprendizagem em aula eficientes. Priorizar os vínculos entre as escolas, os pais e as comunidades.

2.4. Qualidade da educação no novo Plano Nacional da Educação no Brasil (2014-2024)

Segundo Fonseca (2009), desde a emergência das primeiras concepções dos planos de educação, faz-se presente uma ambiguidade de projetos educacionais, expressa nos enunciados dos planos e do *corpus* legislativo que ressalta, por um lado, a formação para a cidadania e a igualdade social e, por outro, a legitimação de um conceito de qualidade atrelado às exigências do mercado cada vez mais competitivo, cuja medida é dada pelas avaliações externas.

O Plano Nacional de Educação (PNE - 2014-2024), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, publicada no Diário da União em 20/06/2014³², não apresenta uma conceituação clara de qualidade da educação, mas o termo “qualidade” aparece 38 vezes no Plano. Já no inciso IV, do art. 2º, a melhoria da qualidade da educação é citada como uma das suas diretrizes.

³² Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm
Acesso em 20/07/2015

Em alguns artigos, parágrafos e incisos o termo qualidade da educação está associado à função reguladora estatal por meio do sistema nacional de avaliação educacional, em diferentes etapas e modalidades da educação básica, como podemos observar no art. 11.

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

§ 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.

§ 5º A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação (BRASIL, 2014).

Mas será a meta 07 do PNE que concentrará o maior número de estratégias, tendo o IDEB como eixo estruturante da avaliação da qualidade da educação básica e a sua institucionalização como política de Estado: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB”

QUADRO 1: Projeção de médias nacionais para o IDEB no PNE

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5.2	5.5	5.7	6.0
Anos Finais do Ensino Fundamental	4,7	5,0	5.2	5.5
Ensino Médio	4.3	4.7	5.0	5.2

Fonte: Brasil, 2014. PNE

Para alcançar a meta proposta são definidas trinta e seis estratégias, entre elas “melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido (...)” (7.11). Além de reforçar nas estratégias as avaliações já existentes, o PNE anuncia outras nas estratégias seguintes:

7.8) desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos;

11.8) institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas;

13.4) promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos (as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência (BRASIL, 2014).

Em outras metas e estratégias que permeiam as etapas ou modalidades da educação é possível detectar a associação de qualidade da educação com a oferta de insumos mínimos, com o objetivo de garantir um padrão mínimo de qualidade para todos.

A discussão da necessidade de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino já está prevista na Constituição Federal de 1988, que indica no parágrafo 1º do art. 211 o papel da União em atuar no sentido de se buscar uma maior equalização das oportunidades educacionais, mediante um esforço de repasse de recursos e assistência técnica aos entes federados:

A União organizará o sistema federal de ensino (...) e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a

garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

No inciso VII, artigo 206, determina que o direito à educação abrange não só o acesso e permanência na escola, mas também a “garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios segundo o qual se estruturará o ensino.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96), no art. 3º, inciso IX, também define que o ensino será ministrado com base no princípio de garantia de um padrão de qualidade. A questão é um pouco mais detalhada no artigo 4º, inciso IX, que especifica a necessidade de se definirem os insumos necessários para o alcance de padrões mínimos de qualidade, abaixo dos quais, afinal, se estaria ferindo o direito à aprendizagem adequada dos alunos: “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996b).

Ainda pode ser incluído no quesito qualidade da educação o artigo 25 e seu parágrafo único:

Art. 25 - Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetros para atendimento do disposto neste artigo (BRASIL, 1996b).

No PNE a discussão da qualidade da educação associada aos insumos mínimos para todos aparece de forma mais forte em quatro estratégias da meta 20 (20.6, 20.7, 20.8 e 20.10) que dizem respeito ao Custo Aluno-Qualidade. A estratégia 20.6 estabelece que no prazo de dois anos a partir da vigência do PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), um valor nacional mínimo por aluno a ser investido para garantir a qualidade do ensino em cada etapa e modalidade da educação básica. O indicador será referenciado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implantação pleno do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). A estratégia 20.7 estabelece o CAQ como parâmetro para o financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica e,

o 20.8, estabelece o prazo de três anos para definição do seu valor, com base em metodologia formulada pelo MEC e acompanhada pelo Fórum Nacional de Educação – FNE; Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

Destaca-se a estratégia 20.10, aprovada sob forte pressão social, “cabará à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ” (BRASIL, 2014).

Sabemos que a definição de uma norma legal é fruto do embate entre forças políticas diferentes, às vezes antagônicas, e o PNE não é uma exceção. No caso da definição de um padrão único de qualidade percebem-se dificuldades e diferenças significativas, na discussão para o estabelecimento de recursos e pessoal mínimos indispensáveis ao processo de ensino e de aprendizagem, alguns já mencionados na LDB, como relação alunos-professor, condições materiais dos estabelecimentos de ensino, carga horária, e outros como o custo aluno-ano. Apesar das dificuldades de se encontrar consensos, é necessário considerar que a presença na LDB de alguns dos elementos que devem constar na consideração do padrão de qualidade tem servido de apoio importante às lutas que buscam melhorar a qualidade da escola pública.

De maneira geral, o PNE representa a oportunidade de avanços na qualidade da educação, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo. Nas Metas 16, 17 e 18 percebe-se a preocupação com a formação e a valorização dos docentes e estratégias para melhorar a qualidade da educação. A meta 16 estabelece a formação, em nível de pós-graduação, de 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até 2024 e a garantia da formação continuada. A meta 17, a valorização do magistério da educação básica, com atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, e, a meta 18, que os docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

O PNE avança também ao estabelecer uma meta de financiamento e sem esse não há perspectiva de operacionalização do plano porque as metas não se sustentam. A meta

20 estabelece “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014). Se de fato ocorrer o estabelecido na Lei, poderemos avançar na qualidade da educação brasileira, ampliando significativamente o acesso a todas as etapas obrigatórias da educação básica, erradicar o analfabetismo, ampliar o tempo integral, melhorar a formação inicial e continuada dos trabalhadores da educação, melhorar os salários, construir uma carreira consistente e realizar avaliação de desempenho. Para tanto, será necessário a regulamentação do Regime de Colaboração, agora à luz do Sistema Nacional de Educação.

2.5. Qualidade da educação e fatores extraescolares

A discussão sobre qualidade da educação não pode deixar de considerar os debates sobre o peso dos fatores extraescolares, em especial o nível socioeconômico das famílias, no desempenho escolar dos estudantes. O êxito ou o fracasso escolar é tributário da origem social dos alunos? Em outros termos, será a escola impotente frente às desigualdades sociais? Para tratar essa problemática é imprescindível começarmos pela pesquisa “Equality of Educational Opportunity”, encomendada pelo governo americano, no início da década de 1960, por exigência de um dos artigos da recém-aprovada Lei de Direitos Civis, que pressupunha falta de oportunidades educacionais iguais para indivíduos por razão de cor, raça, religião ou naturalidade nas escolas públicas da nação. A relação entre nível socioeconômico e desempenho escolar foi comprovada empiricamente no extenso *survey* conduzido por James S. Coleman (2008), em meados da década de 1960, para descrever a distribuição diferencial das oportunidades educacionais nos Estados Unidos.

O estudo, mais conhecido como Relatório Coleman, trabalhou com uma amostra de cerca de 600.000 estudantes e 60.000 docentes, oriundos de 4.000 escolas diferentes. Coleman considerou o êxito escolar como critério de igualdade de oportunidades e atribuiu aos recursos materiais e humanos, assim como às características das famílias dos estudantes, o estatuto de variáveis independentes. A pesquisa foi norteadada por quatro questões principais: o grau de segregação dos diferentes grupos raciais e étnicos nas escolas públicas; se as escolas oferecem igualdade de oportunidades educativas em

termos de uma série de critérios considerados como bons indicadores de qualidade educacional; o aprendizado dos estudantes através da avaliação de sua performance e possíveis relações entre o desempenho dos estudantes e o tipo de escolas que eles frequentam. Foram pesquisados seis grupos étnicos e raciais: negros; índios americanos; orientais americanos; porto-riquenhos que vivem na parte continental dos Estados Unidos; mexicanos americanos e brancos (excluídos os brancos mexicanos americanos e os brancos porto-riquenhos).

Ao analisar o desempenho, nas escolas públicas, dos estudantes da 1ª série, nos testes não verbal e verbal, leitura, matemática e conhecimentos gerais (ciências da natureza, ciências do homem, artes, etc.), para os alunos da 12ª série, o relatório aponta que:

[...] para quase todos os grupos de minorias e, mais particularmente, para a minoria negra, as escolas não dão nenhuma oportunidade para eles superarem essa deficiência inicial. Na verdade, eles se distanciam mais e mais da maioria branca, no desenvolvimento de algumas habilidades que são críticas para viver e participar integralmente da sociedade moderna. As escolas não conseguem superar qualquer combinação de fatores não escolares – pobreza, atitudes da comunidade e baixo nível educacional dos pais -, que coloca as crianças dos grupos de minorias em desvantagem em habilidades verbais e não-verbais, quando elas entram na 1ª série (COLEMAN, 2008, p. 28).

Outra constatação do relatório Coleman é que quando os fatores socioeconômicos relativos aos estudantes são controlados estatisticamente, as diferenças entre as escolas são responsáveis somente por uma pequena fração das diferenças no desempenho dos alunos. As características e os recursos como o gasto por aluno, a experiência do corpo docente, o número de livros na biblioteca da escola, a existência de laboratório de ciências, as diferenças no currículo e uma gama de outras variáveis pareciam fazer pouca diferença no nível de desempenho obtido pelos alunos. As diferenças eram provocadas pelos antecedentes dos estudantes, a origem dos pais e seu nível educativo, ou seja, o meio influía muito mais no desempenho dos estudantes do que a igualdade nos elementos físicos das escolas, e para que haja igualdade de oportunidades educativas através das escolas, estas devem implicar um forte efeito que seja independente do entorno social imediato das crianças, e este forte efeito independente não estava presente nas escolas americanas.

Os resultados da pesquisa mostraram, ainda, que o desempenho de crianças de menor nível socioeconômico que frequentavam escolas cuja clientela era relativamente homogênea era pior do que o de crianças de mesmo nível socioeconômico que frequentavam escolas com clientelas mais heterogêneas.

A constatação da pesquisa de que o êxito escolar é tributário da origem social dos alunos teve um efeito devastador para os educadores que acreditavam que eles e suas escolas exerciam um impacto decisivo no aprendizado dos estudantes e reforçou as críticas à Teoria do Capital Humano e à visão do papel redentor da escola, uma vez que apresentava elementos que negavam a crença tradicional na eficácia da reforma social, através da ênfase em melhores programas educacionais. Levava também, mesmo que indiretamente, ao questionamento da eficácia dos esforços da educação compensatória, conduzidos aos estudantes dentro das escolas.

Segundo Mosteller e Moynihan (2008, p.36) o relatório Coleman é um divisor de águas no entendimento do conceito de igualdade de oportunidades educacionais. Antes do relatório, igualdade de oportunidades educacionais era medida em termos de insumos escolares - instalações físicas das escolas e o treinamento de professores -, incluindo a composição racial, entendida como integração racial. A partir dele, tornou-se comum que a igualdade fosse medida por meio dos resultados dos testes de desempenho acadêmico.

Resultados de pesquisas realizadas na Inglaterra, registradas no Relatório Plowden (CONSELHO CONSULTIVO CENTRAL PARA A EDUCAÇÃO, 2008), em 1967, e pesquisas similares conduzidas na França (FORQUIN, 1995), em linhas gerais foram compatíveis com as do Relatório Coleman. O *survey* nacional realizado na Inglaterra, tendo como amostra escolas primárias e de educação infantil, teve como objetivo relacionar o lar e as escolas com o desempenho das crianças. Esse estudo trouxe, como novidade, a inclusão de variáveis psicossociológicas, como a atitude dos pais em relação ao trabalho e ao futuro escolar dos filhos. A pesquisa concluiu que as diferenças atitudinais entre os pais explicam mais as variações entre as crianças do que as diferenças entre as escolas, e que quanto mais alto o grupo socioeconômico, mais os pais compareciam às atividades promovidas pelas escolas, como dias de visita, shows e reuniões de pais e mestres, e mais conversavam com os diretores e professores sobre o

desenvolvimento de seus filhos, assim como davam mais apoio aos filhos com o dever de casa.

Na França, um estudo demográfico longitudinal conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos Demográficos (INED), que acompanhou trajetórias escolares de uma coorte de 17 mil alunos a partir da conclusão do ensino primário de 1962 a 1972, mostrou que havia maior probabilidade de exclusão dos filhos de categorias de menor prestígio social à medida que eles avançavam nos níveis de ensino (FORQUIN, 1995; TEDDLIE E REYNOLDS, 2000).

Essas abordagens tiveram implicações diretas na produção de teorias sociológicas da educação no final dos anos 60 e início dos 70, quando se desenvolveu o paradigma da reprodução, aglutinando diversos teóricos que, em comum, fizeram críticas sobre a capacidade dos sistemas educacionais dos Estados Unidos e da Europa reverterem a lógica das desigualdades educacionais e sociais. Bourdieu, no livro “A reprodução”, escrito em parceria com Jean-Claude Passeron, analisou o funcionamento do sistema escolar francês e concluiu que, em vez de ter uma função transformadora, a escola serve de instrumento de legitimação das desigualdades sociais, ela é injusta na medida em que transforma as desigualdades sociais em desigualdades escolares. Deriva desta análise, uma crítica ao mito da igualdade de tratamento na escola, pois ao tratar de forma igual todos os alunos, que são desiguais, produz-se necessariamente a desigualdade.

Segundo os autores, a cultura é definida por gostos e formas de apreciação estética e é central no processo de dominação. Na escola há a imposição da cultura dominante como se fosse “a cultura”, fazendo com que a classe dominada se veja numa situação subalterna. Quando a criança começa sua aprendizagem formal é recebida num ambiente marcado pelo caráter de classe, desde a organização pedagógica até o modo como prepara o futuro dos alunos e para que tenha êxito na escola, a criança da classe desfavorecida deve assimilar os saberes e o saber-fazer considerados legítimos pelas classes dominantes, deve assimilar também a maneira de ser desta classe, seu jeito de falar, de ouvir e até mesmo suas maneiras corporais. Na visão de Bourdieu e Passeron (1975), sob o pretexto da “neutralidade”, a escola exerce uma violência simbólica sobre a criança proveniente de uma classe social desfavorecida.

Ao analisar os estudos de Bourdieu e Passeron, o pesquisador Perrenoud (1995) destaca que:

O insucesso escolar de uma parte dos alunos, a desigualdade das formações não é o fracasso do sistema de ensino, mas, pelo contrário, o sinal do seu êxito no que diz respeito ao que dele esperam as classes privilegiadas: dar aos seus filhos uma formação escolar correspondente ao capital cultural, social e econômico que lhes é transmitido pela via familiar; favorecer uma certa mobilidade social, propícia ao desenvolvimento das ciências, das técnicas, da economia, enfim, dispor de uma população ativa cujas qualificações sejam exatamente proporcionais à divisão do trabalho (PERRENOUD, 1995, p. 101).

Na perspectiva de Perrenoud (1999), a noção de igualdade das oportunidades significou, até recentemente, apenas “que cada um tenha acesso ao ensino, sem entraves geográficos ou financeiros, sem inquietações com seu sexo ou condição de origem” (p. 14). Cabia à escola ensinar e aos alunos, se tivessem vontade e meios intelectuais, aprender. Defende que falta à escola uma visão mais igualitária, a crença no princípio de educabilidade. A partir do reconhecimento de que todos os alunos são diferentes, o autor propõe que a escola adote a “pedagogia diferenciada”, na qual a ação pedagógica é centrada no aluno ou em grupos específicos de alunos e que os professores tenham domínio tanto dos conhecimentos, como matemáticos ou linguísticos, quanto da didática.

No Brasil não existiam na época estudos como o do Relatório Coleman que comparassem o desempenho entre os estudantes, sobre isto Cunha (1989) afirmou que:

[...] infelizmente, não há um estudo como esse que mostre, claramente, que as crianças da classe trabalhadora (naquele caso, de um segmento etnicamente distinto) frequentam escolas de qualidade mais baixa e são mais intensamente afetadas por ela no seu desempenho educacional. No entanto, é possível tomar alguns dados, mesmo que parciais, e tentar especular sobre a existência de fenômeno da mesma natureza em nosso país, apesar de não podermos medir sua intensidade, como fez Coleman para os Estados Unidos (CUNHA, 1989, p. 152).

Os primeiros estudos sobre as oportunidades educacionais no Brasil podem ser creditados a Hasenbalg e Silva (1990) que pesquisaram a relação entre raça e oportunidades educacionais no Brasil. A partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) de 1982 e em seu suplemento especial sobre educação, os autores analisaram as trajetórias educacionais dos grupos de cor branca, não branca e

parda. Concluíram sobre a existência de “desvantagens no acesso à escola e no ritmo de progressão escolar por crianças não-brancas” (HASENBALG e SILVA, 1990, p. 5). Com relação ao acesso à escola os autores concluíram que uma proporção mais elevada de crianças não-brancas ingressavam tardiamente na escola e que a proporção de negros e pardos que não tinham acesso algum à escola era três vezes maior do que a dos brancos. A análise da repetência escolar apontou que, acumulando-se ao efeito do acesso tardio, as crianças negras e pardas apresentavam uma trajetória mais lenta e acidentada.

Estudos mais recentes como o de Henriques (2002) têm demonstrado que, no Brasil, a escola continua a ocupar um lugar privilegiado como fator de reprodução das desigualdades raciais, pois ela tem um peso decisivo sobre as chances de integração do indivíduo na sociedade, além de sua capacidade de mobilidade ou ascensão social. O autor analisa ainda a intercessão de raça e gênero na educação, mostrando que o segmento de meninos negros é o que apresenta maior defasagem educacional, e as meninas negras o segmento mais vulnerável em termos de inserção social no futuro.

Outros estudos mais abrangentes sobre os determinantes do desempenho escolar do Brasil também têm evidenciado a importância dos fatores extraescolares no desempenho escolar dos estudantes. Menezes-Filho (2007) demonstra, a partir dos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica/SAEB, que apesar do aumento significativo da frequência escolar em todos os níveis, o desempenho dos alunos brasileiros é muito ruim com relação ao que seria desejável e com relação a outros países. Para o autor, os dados revelam que a escola explica somente entre 10% e 30% das diferenças de notas obtidas pelos alunos. O restante da variação ocorre em função das características dos alunos e das suas famílias, tais como educação da mãe, cor, atraso escolar e reprovação prévia, número de livros e presença de computador em casa e trabalho fora de casa. Ressalta que uma variável importante é a idade de entrada no sistema escolar, sendo que as crianças que fizeram pré-escola têm um desempenho melhor em todos os anos em relação aos não fizeram e entraram direto no 1º ano.

Se as características sociais, econômicas e culturais das crianças, jovens e adolescentes das camadas populares são fatores que dificultam a sua permanência e aprendizagem na escola, caberá ao Estado, na sua relação com o cidadão, formular e executar políticas

públicas, programas compensatórios e projetos extraescolares, necessários à garantia do direito à educação para todos.

No Brasil, ações afirmativas³³ têm sido adotadas pelo governo federal, nos últimos anos, com o objetivo de amenizar as desigualdades e segregações. Estas ações são desenvolvidas por meio de políticas que propiciem uma maior participação dos grupos discriminados pela exclusão social não só na área educação, como também na saúde, no emprego, em redes de proteção social, entre outras. Dentre as ações educativas estão a Lei 10.639/03, que torna obrigatório o ensino de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira nas escolas de ensino fundamental e médio; a Lei 11.645/08, que regulamenta a obrigatoriedade do Ensino da História e Cultura Afro-brasileira e Indígena em todos os níveis de ensino; a Lei 12.711/2012 – Lei de Cotas no Ensino Superior – que garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos, os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência. Além delas, podemos citar como uma política de inclusão o Programa Universidade para Todos - PROUNI-, programa do Ministério da Educação que concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior em cursos de graduação e sequenciais de formação a estudantes sem diploma de nível superior. Apesar das críticas, é importante reconhecer que com o PROUNI as universidades privadas se abrem para um contingente de jovens que nunca iriam para o ensino superior se este programa não existisse.

Entretanto, se por um lado verifica-se uma melhoria significativa das oportunidades educacionais, com um consequente acirramento da competição escolar, tendo em vista que o investimento em educação aumenta em todos os grupos sociais, assiste-se também, segundo Nogueira (2010, p. 213), a uma “intensificação, um refinamento e uma diversificação dos investimentos e das estratégias educativas” das famílias das classes médias, “em sua busca pelos bens e certificados escolares mais rentáveis, e mais capazes de assegurar ou elevar a posição social do grupo”.

³³ “Entende-se por ações afirmativas o conjunto de medidas especiais voltadas para grupos discriminados e vitimados pela exclusão social ocorridas no passado ou no presente”.
<http://etnicoracial.mec.gov.br/acoes-afirmativas-cotas-prouni>

A partir do exame da literatura francesa e anglo-saxônica sobre a relação classe média e escola, Nogueira (2010) enumera algumas estratégias educacionais da classe média, que podem ser imputadas também à classe média brasileira, para assegurar a reprodução das suas vantagens no sistema educacional:

- a) Monitoramento intenso da vida escolar (inclusive das atividades dos profissionais da educação); acompanhamento e ajuda nos deveres de casa; participação nas instâncias administrativas da escola, como associação de pais, conselhos de classe etc.
- b) Escolha do estabelecimento do ensino, processo no qual são investidas competências diversas, tais como: o acesso a formas variadas de informação sobre o sistema escolar; uma maior inclinação à escolha e uma maior capacidade de discriminar e interpretar os diferentes tipos de estabelecimentos de ensino; a posse de trunfos seja para contornar as leis de setorização, seja para “colonizar” os estabelecimentos públicos e socialmente “mistos”, do ponto de vista do perfil social da clientela, no sentido de influenciar suas políticas de recrutamento e de enturmação, seus conteúdos curriculares etc.
- c) Ações visando estimular o desenvolvimento cognitivo e social dos filhos: organização de programação intensa e contínua que estrutura o tempo extraescolar (aulas de artes, de idiomas, esportes etc.), e que é parte integrante de uma lógica de criação dos filhos.

Uma das estratégias da classe média destacada por Nogueira (2010) é a de internacionalização da formação e da carreira escolar dos filhos, ainda que com certa variação de intensidade, segundo a fração de classe e o país de origem.

Em estudo num conjunto de escolas num concelho³⁴ do norte de Portugal, Sá e Antunes (2007) buscaram evidenciar o modo como os órgãos de gestão das escolas se comportam frente às estratégias de algumas famílias para terem acesso à escola e à turma desejada para seu filho, por perceberem que a escola e a turma frequentadas têm influência no desempenho escolar daqueles que a frequentam. Segundo Sá, “as escolas e os seus órgãos de administração, direção e gestão também participam no processo de

³⁴ “Concelho” é uma unidade administrativa de base territorial. Equivale ao município no Brasil.

fabricação dos (in)sucessos, seja pelas escolhas organizacionais que deliberadamente promovem, seja por omissão, reproduzindo decisões alheias” (SÁ, 2008, p. 439).

No sistema educacional brasileiro o caráter de classe sempre esteve presente. A existência de duas redes de ensino, a rede privada para setores favorecidos da população e a pública para os desfavorecidos, ainda que ambas comportem uma estratificação interna, ilustra bem essa questão. Também no Brasil floresce, segundo Nogueira (2010), um mercado paralelo ao mercado escolar, “voltado para uma clientela de pais consumidores que demandam ajuda na gestão da escolaridade da prole”. Estas questões, a nosso ver, mantêm uma desigualdade, reforçada por estratégias das famílias mais favorecidas, que se farão sentir no interior das escolas, denunciando a permanência das desigualdades de oportunidades educacionais.

2.6. Qualidade da educação e fatores intraescolares

Refletir sobre qualidade da educação pressupõe também discutir os contributos teóricos da investigação desenvolvida em torno dos fatores que podem levar à eficácia e à melhoria da escola, uma vez que essas contribuições podem se refletir nas atuais políticas educativas, com foco na melhoria da qualidade e equidade intraescolar, ou seja, os fatores presentes no interior das escolas que podem levar à diminuição das diferenças entre alunos de uma mesma escola.

Se no cenário internacional os anos de 1960 e 1970 foram marcados por abordagens que definiam o sucesso ou o fracasso escolar em função das origens socioeconômicas e culturais dos estudantes, em contrapartida surgiram outras pesquisas que buscavam mostrar que as escolas podem exercer uma influência positiva sobre a aprendizagem dos estudantes das classes populares. Essas pesquisas, denominadas “Efeito Escola” ou “Eficácia Escolar”³⁵, passaram a analisar os motivos do fracasso escolar sob a perspectiva dos fatores internos e específicos da escola, deslocando o foco do desempenho dos estudantes para a organização institucional e seus processos internos. As pesquisas analisaram escolas situadas em locais sociais desfavoráveis que

³⁵ Para conhecimento das ideias dos autores que marcaram a pesquisa na área do efeito-escola ou escolas-eficazes indicamos: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (orgs). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2008.

apresentavam resultados acima da média em relação a outras escolas semelhantes, mostrando que as diferenças entre as escolas podiam ser explicadas por fatores associados ao contexto e aos processos pedagógicos, enfim demonstrar que a escola faz a diferença na vida dos seus alunos. Ao mostrarem que, em situações idênticas, existiam escolas mais eficazes que outras, os estudos apontaram para a necessidade de separar o efeito do meio familiar do efeito da escola sobre o desempenho escolar dos alunos, e que o fator escola provoca diferença na aprendizagem dos alunos. Era necessário abrir a “caixa negra” (SCHEERENS, 2004) da escola.

Segundo Torrecilla (2008, p. 468), há uma má impressão sobre o termo “eficácia escolar” em alguns países, incluídos os da América Latina,

[...] isso foi gerado, em grande medida, por uma confusão conceitual, talvez interessada, que fez com que se considerassem como estudos de eficácia escolar trabalhos enquadrados na linha da “produtividade escolar”. A diferença entre ambos os enfoques é radical. Enquanto os estudos sobre a produtividade escolar têm raízes e desenvolvimento estritamente economicistas e buscam otimizar os insumos para conseguir os produtos (o que se entende como eficiência), os trabalhos de eficácia escolar são estudos puramente pedagógicos, aos quais interessa analisar quais processos redundam em melhores objetivos (ou seja, eficácia) (TORRECILLA, 2008, p. 468).

Para o autor, uma escola pode ser considerada eficaz quando consegue um desenvolvimento integral de todos os seus estudantes, em grupo e individualmente, maior do que seria esperado, levando-se em conta seu rendimento prévio, além da situação social, econômica e cultural da família.

De acordo com Bolívar (2003), não existe consenso sobre o que constitui uma escola eficaz, sendo a tendência defini-la como “as escolas onde os alunos e alunas progredem mais rapidamente do que seria de se esperar, ou poderia prever-se, com base nas suas condições de partida” (p.28). Nessa mesma direção, Lima (2008) analisa que a escola eficaz é aquela que introduz “um valor acrescentado” nos resultados dos alunos, em comparação com as outras escolas com alunos provindos de meios socioeconômicos semelhantes.

Bressoux (2003), ao analisar pesquisas empíricas, entre elas as de Madaus *et al.*, 1980; Edmonds, 1979; Reynolds *et al.*, 1976; Weber, 1971; Brookover *et al.* 1979; Rutter *et al.*, 1979; Mortimore *et al.*, 2008; Teddlie *et al.*, 1989, sobre as variações de aquisições

dos alunos em função da escola (efeito-escola) ou da sala de aula (efeito-professor) destaca que elas tiveram uma importante expansão nos países anglo-saxões, em princípio nos Estados Unidos, a partir dos anos 60 e, em seguida, na Grã-Bretanha, no final dos anos 70 e, mais recentemente, nos Países Baixos, Canadá, Austrália, etc. Apesar de considerarmos que as pesquisas sobre o efeito-professor e o efeito-escola no desempenho dos alunos devessem ser realizadas de forma articulada, pois elas se relacionam no cotidiano escolar, trata-se, de acordo com o autor, de duas correntes distintas que se desenvolveram de maneira relativamente autônoma. As primeiras tiveram como objetivo evidenciar quais eram as práticas de ensino mais eficazes para aumentar o desempenho dos estudantes e, as segundas, as pesquisas sobre o efeito-escola, se desenvolveram inicialmente no contexto do debate sobre as igualdades de oportunidades.

As primeiras pesquisas que abordaram o efeito-escola, no final dos anos 60 nos Estados Unidos, foram caracterizadas como sendo do tipo *input-output* e os pesquisadores consideravam a escola uma “caixa-preta”, na medida em que só conseguiam controlar as entradas (*inputs*) e as saídas (*outputs*). Nesta abordagem as pesquisas tinham como objetivo verificar como os *inputs* - meio socioeconômico e cultural onde os alunos estão inseridos, os recursos das escolas – podem determinar as variáveis dos *outputs*, considerados como as aquisições cognitivas dos alunos, geralmente medidas por testes de inteligência. A escola é estudada como “unidade de produção, unidade que, por meio dos recursos humanos, financeiros e materiais, tem por papel transformar os indivíduos de um dado valor, em indivíduos de um valor superior” (BRESSOUX, 2003, p. 43). No entanto, estas pesquisas não trouxeram provas convincentes do efeito das escolas e os pesquisadores acabaram por concordar que a escola fazia pouca diferença na vida dos alunos.

A segunda abordagem das pesquisas sobre o efeito-escola são as denominadas de abordagem dos processos de ensino e buscavam se contrapor aos resultados das pesquisas *input-output*, buscando demonstrar que as “escolas realmente fazem a diferença” (REYNOLDS *et al.*, 1976) ou ainda “as escolas podem fazer a diferença” (BROOKOVER *et al.*, 1979). Nesta abordagem, a escola será estudada como um todo, como uma organização social, com um funcionamento específico, um sistema particular de relações entre os atores que nela estão envolvidos, que desenvolve suas próprias

regras, normas, avaliações e expectativas em relação aos alunos. Nesse sentido, serão analisados dados relativos à sua vida interna, como seu funcionamento, sua organização, o papel do diretor, o processo de definição das salas de aula que os alunos deverão frequentar, como se dá o ensino e as relações entre a escola e os pais. As pesquisas confirmaram que as escolas devem ser tratadas de forma diferente e que elas possuem capacidades diferenciadas de garantir o sucesso dos seus alunos, sendo algumas mais eficazes do que outras no ensino das crianças e jovens de regiões urbanas desfavorecidas. Em síntese, os trabalhos sobre eficácia das escolas apresentam os seguintes fatores que podem ser associados a melhores desempenhos: uma forte liderança; expectativas elevadas em relação ao desempenho dos alunos; um clima de disciplina sem, no entanto, ser rígido; grande importância dada ao ensino dos saberes de base (leitura, escrita e matemática); avaliação e controle frequentes sobre o progresso dos alunos; maximização do tempo efetivo da aprendizagem; utilização de *feedbacks* apropriados e a maximização do tempo de comunicação entre o professor e os alunos. (BRESSOUX, 2003).

No contexto educacional brasileiro já existe um grupo significativo de pesquisas sobre escolas eficazes. Franco *et al.* (2007), buscam investigar, a partir de uma revisão da literatura (Espósito, Davis e Nunes, 2000; Albernaz, Ferreira e Franco, 2002; Soares e Alves 2003; Franco *et al.*, 2003; Lee, Franco e Albernaz, 2004; Menezes-Filho e Pazzello, 2004; Soares, 2004; Machado e Soares, 2003, 2005), três questões: (i) as características escolares promotoras de eficácia escolar; (ii) o tema da equidade intraescolar; (iii) o efeito sobre a equidade de características escolares associadas simultaneamente à eficácia escolar e ao aumento das desigualdades dentro das unidades escolares.

Os fatores associados à eficácia escolar, identificados pelos autores, foram organizados em cinco categorias: recursos escolares; organização e gestão da escola; clima acadêmico; formação e salário docente; ênfase pedagógica, e os estudos chegaram às seguintes conclusões:

- a) Recursos escolares: Se em muitos países os recursos escolares não são fatores de eficácia escolar, no Brasil, equipamentos e conservação dos equipamentos e do prédio escolar importam. Nas pesquisas analisadas, realizadas a partir dos dados do SAEB de 1999 e 2001 (8ª série) e do PISA

(2000), os autores encontraram efeitos positivos da infraestrutura física da escola e das condições de funcionamento de laboratório e espaços adicionais para atividades pedagógicas sobre o desempenho dos alunos. A falta de recursos financeiros e pedagógicos exerce um efeito negativo sobre a eficácia escolar. Enfatizam que “a pura e simples existência dos recursos escolares não é condição suficiente para que os recursos façam diferença: faz-se necessário que eles sejam efetivamente usados de modo coerente no âmbito da escola” (FRANCO *et. al.*, 2007, p. 282).

- b) Organização e gestão da escola: O reconhecimento por parte dos professores da liderança do diretor e a responsabilidade coletiva dos docentes sobre os resultados dos alunos são características associadas à eficácia escolar. Esses resultados encontram ressonância com pesquisas internacionais.
- c) Clima acadêmico: Diz respeito à primazia do ensino e da aprendizagem. Questões como passar e corrigir dever de casa, interesse e dedicação do professor e o nível de exigência docente sobre o desempenho médio das escolas exercem efeito positivo sobre o desempenho dos alunos. Os estudos mostram também que o absenteísmo docente tem efeito regressivo sobre a eficácia escolar e indicam o efeito regressivo do absenteísmo discente tanto sobre a eficácia escolar quanto sobre a equidade intraescolar. Nas escolas em que o absenteísmo discente era problema esta variável estava associada não apenas ao menor desempenho médio dos alunos, mas também ao aumento do efeito do nível socioeconômico dos alunos em seus resultados escolares.
- d) Formação e Salário Docente e Ênfase Pedagógica: Há achados esparsos do nível positivo dessas duas categorias sobre a eficácia escolar.

Apesar dos achados citados no item D, o relatório publicado pela consultoria McKinsey – *Howthoward's best performing schools systems come out on top* (MCKINSEY e COMPANY, 2007) – detecta que a qualidade dos professores é um dos fatores mais importantes para o desempenho dos estudantes. O relatório apresenta três questões básicas para o bom desempenho dos melhores países no PISA da OCDE: (a) esses países são capazes de atrair os estudantes de ensino médio com melhor desempenho para a carreira docente; a entrada em cursos de professores é muito seletiva e o salário inicial é alto. (b) formação de alta qualidade no magistério; (c) asseguram que todas as crianças aprendam.

Por outro lado, a pesquisa de Lousano *et al.* (2010) busca identificar os problemas que o Brasil enfrenta para selecionar e encontrar bons professores. Identificou, também, que o país atrai indivíduos com baixo rendimento acadêmico e com perfil socioeconômico mais baixo para os cursos de formação de professores e que isso ocorre porque há poucos incentivos financeiros para que os melhores alunos do ensino médio se tornem professores, além do baixo status social da carreira. Achados da pesquisa apontam que

A expressiva mudança no perfil educacional dos professores brasileiros nos últimos anos não produziu melhorias no desempenho dos alunos nos testes padronizados nacionais. Apesar do esforço de levar educação superior aos professores, cursos de baixa qualidade podem tê-lo comprometido (LOUSANO *et al.* 2010, p. 563).

Como um fator intraescolar importante para a melhoria da qualidade da educação, é fundamental um alto investimento na atratividade da carreira docente, o que significa valorização social e salarial, plano de carreira e boa formação inicial e em serviço.

No entanto, se os diversos fatores associados à eficácia escolar forem considerados de forma isolada terão um impacto pequeno, pois como refere Bolívar (2003), “o que faz da escola um sistema de ação organizada é a sua combinação específica, o *ethos* ou cultura específica” (p. 30). Também como refere Hargreaves (1998), as mudanças impostas de fora têm pouca influência na melhoria efetiva das escolas, pois é necessário conceber os professores como “aprendizes sociais” ao invés de identificá-los como “aprendizes técnicos”.

É necessário levar em consideração também, que as pesquisas sobre eficácia escolar têm sido feitas levando-se em consideração somente os resultados dos estudantes em leitura e matemática, desconsiderando a aprendizagem nas outras áreas do conhecimento. Além disso, a escola tem outras funções a realizar, não menos importantes do que trabalhar os aspectos cognitivos (sucesso em Matemática e Língua Portuguesa), como a construção da autoestima, a solidariedade, a cidadania, o respeito à diferença, curiosidade, autonomia, comportamento, etc.

O avanço das pesquisas sobre as escolas eficazes tornou possível melhorar o conhecimento sobre as relações entre processos escolares e o desempenho dos alunos, e mostrou que a escola pode fazer a diferença, que não se pode colocar toda a culpa do

fracasso ou do sucesso do aluno no meio familiar. Também o efeito-professor “foi aprovado e foi mostrado que seu impacto é mais forte do que o das escolas” (BRESSOUX, 2003, p. 73). No entanto, Bressoux (2003) adverte que não se pode generalizar os achados positivos de pesquisas sobre o efeito-escola, pois, de forma geral, são raros os fatores eficazes que independem do contexto em que eles ocorrem.

Assim, podemos concluir, por um lado, que podem existir variações significativas no desempenho dos alunos entre escolas que estão localizadas em um mesmo território geográfico, ou seja, que atendem alunos com características socioeconômicas similares, comprovando que as características pedagógicas das escolas podem fazer diferença na vida escolar do aluno. Mas é importante salientar que movimentos de inovação pedagógica não podem ser impostos de fora das escolas, deve ser “uma mudança no modo de exercer a profissão docente e de funcionar das próprias escolas, enquanto organizações e locais de trabalho” (BOLÍVAR, 2003, p. 9). Dependem da criação de condições e contextos que favoreçam a sua emergência. Por outro lado, é necessário destacar que a maior parte das explicações das diferenças de desempenho entre os estudantes tem sua origem em fatores extraescolares, nas desigualdades sociais existentes na sociedade e que no caso brasileiro, elas são alarmantes.

2.7. Qualidade da educação: os desafios de uma escola justa e eficaz

Como discutimos anteriormente, o processo de democratização do acesso à educação possibilitou a entrada de novos públicos na instituição escolar, antes excluídos. Desde então, a escola enfrenta novos desafios e novas necessidades, sendo a principal delas a exigência de melhoria da qualidade da educação associada à equidade. Entretanto, no seu estado atual, a escola não tem conseguido responder com sucesso a esta exigência e têm crescido os clamores por uma escola de qualidade, com um grande acento na aprendizagem de todos os alunos, uma escola que seja ao mesmo tempo eficaz e justa.

Afonso Natércio (2002) ao discutir sobre desenvolvimento organizacional, qualidade e conflito de valores adverte que os valores fundamentais das sociedades democráticas, “como a liberdade e a igualdade, a solidariedade e a competitividade, a criatividade e a conformidade, a eficácia e a eficiência” (p. 53), podem entrar em contradição quando perseguidos de forma extremada, com tendência de enfraquecer-se mutuamente. Para o

autor, a coexistência desses valores contraditórios na definição das políticas educativas e na administração da educação leva a uma “dimensão pluralista e fluída” (p. 54) da organização educativa, levando à existência de vários tipos de desenvolvimento organizacional, em função dos valores que se destacam, “em cada momento, em cada instância organizacional, e em função da lógica de ação dos atores” (p. 54).

Assim, por exemplo, é provável que o desempenho organizacional e a “qualidade” de uma escola onde predominam preocupações com a equidade e a coesão social não sejam adequadamente reconhecidos por um programa de avaliação que privilegia, ao nível da definição dos padrões de referência, a liberdade de escolha, a eficiência e a produtividade.

Pode, portanto, concluir-se que as noções de desenvolvimento organizacional (ou de “qualidade”) ultrapassam em muito as dimensões meramente técnicas, remetendo para valores intrinsecamente contraditórios ou de difícil conciliação (AFONSO, 2002, p. 54).

Estes argumentos apresentados por Afonso Natércio são pertinentes e importantes, na medida em que o campo educacional é atravessado por debates ideológicos e discutir, por exemplo, a necessidade de construção de uma educação que seja ao mesmo tempo “mais justa e eficaz”, pode parecer simples, em um primeiro momento, pois ninguém se colocaria contra. No entanto, não é simples e nos coloca de antemão a necessidade de discussões mais profundas sobre o conceito de justiça, igualdade educacional e direito à diferença no âmbito social e, por consequência, no escolar, e nesse debate também estão presentes clivagens ideológicas. Pois como esclarece Bobbio (1996), “quem acredita na igualdade está convencido de que a maior parte das desigualdades que provocam a sua indignação e gostaria de ver desaparecer são de origem social e, por isso, elimináveis; pelo contrário, aquele que acredita na desigualdade pensa que é natural, portanto inevitável” (op. cit. CRAHAY, 2000, p. 39)³⁶.

A discussão de justiça escolar que se adequa ao objetivo de equidade é bastante complexa, considerando que vivemos em uma sociedade democrática, e os valores de liberdade e igualdade são representações importantes e às vezes não são tão claros como parecem ser. Para realizar esta discussão nos apoiaremos nos estudos de Crahay (2000) e de Dubet (2004).

³⁶ BOBBIO, N. (1996) *Droiteet gauche*. Paris: Seuil.

Segundo Dubet (2004) não existe uma única concepção de escola justa e cada concepção evocada entra imediatamente em contradição com outra e a solução possível é uma combinação de escolhas e respostas necessariamente limitadas. O autor argumenta que

(...) uma meritocracia escolar justa não garante a diminuição das desigualdades; a preocupação com a integração social dos alunos tem grande probabilidade de confirmar seu destino social; a busca de um mínimo comum arrisca-se a limitar a expressão dos talentos; uma escola preocupada com as singularidades dos indivíduos age contra a cultura comum que uma escola deve transmitir e que também é uma forma de justiça... (DUBET, p. 540, 2004).

Nas sociedades democráticas, que em princípio postula a igualdade entre todos, predomina a concepção de *igualdade de oportunidades meritocráticas* como princípio essencial de justiça e esta concepção pressupõe que os indivíduos tenham igualdade de acesso, ou seja, todos podem entrar na mesma competição. Uma vez que a igualdade de acesso está quase garantida a escola passa a ser considerada justa na medida em que cada um pode obter sucesso de acordo com o seu trabalho e de suas qualidades.

Na prática, esta concepção *de igualdade de oportunidades meritocráticas* se depara com várias dificuldades, relacionadas por Dubet (2004): (i) a abertura de um espaço de competição escolar objetiva não elimina as desigualdades; (ii) o modelo de igualdade de oportunidades meritocrático pressupõe, para ser justo, uma oferta perfeitamente igual e objetiva, ignorando as desigualdades sociais dos alunos; (iii) os alunos que fracassam não são vistos como vítimas de uma injustiça social e sim como responsáveis pelo seu próprio fracasso, pois a escola lhe deu todas as chances; (iv) pressupõe que todos os alunos estejam envolvidos na mesma competição e sejam submetidos às mesmas provas; (v) por último, o autor questiona se o mérito não é a mesma coisa do que a transformação da herança em virtude.

A reflexão sobre essas dificuldades nos leva a perceber que a *igualdade de oportunidades meritocráticas* é, na prática, uma forma de construir “desigualdades justas, isto é, desigualdades legítimas, já que as outras desigualdades, principalmente as de nascimento, seriam inaceitáveis” (DUBET, 2004, p. 544) em sociedades democráticas.

Portanto, para se alcançar a justiça escolar é necessário garantir não só o acesso de todos à escola, mas que o sistema educacional leve em conta as desigualdades sociais, procurando, em certa medida compensá-las. Esse é o princípio da justiça distributiva, discriminação positiva ou das ações que nomeamos como “ações afirmativas”, política de cotas, etc. Essas ações são importantes, pois sabemos que, sozinha, a escola não consegue produzir uma sociedade justa.

Crahay (2000) denomina esta concepção de “justiça corretiva”, por considerar que a escola deve atuar para compensar as dificuldades de aprendizagem dos alunos e oferecer maior atenção àqueles que a natureza³⁷ ou a origem social tornou mais renitentes às aprendizagens.

Para os autores, trabalhar numa lógica puramente igualitária significa introduzir mecanismos compensatórios eficazes e centrados nos alunos. Dubet (2004, p. 545) chega a sugerir algumas atividades como: “estudos dirigidos, atividades esportivas e culturais, estabilidade e qualidade das equipes educacionais, preparação específica para concursos e exames” e destaca que “a justiça não consiste apenas em aliviar o trabalho dos professores nas áreas mais difíceis, e sim em tornar esse trabalho mais eficaz”.

Outro aspecto relacionado à justiça escolar diz respeito à garantia de “competências mínimas” (DUBET, 2004) ou à “igualdade dos conhecimentos adquiridos” (CRAHAY, 2000). Para Dubet (2004, p.546), “uma das formas de justiça social consiste em garantir um mínimo de recursos e proteção aos mais fracos e desfavorecidos” e, no sistema educacional isto se traduz em “garantir aquisições e competências vistas como elementares para os alunos menos bons ou menos favorecidos” (idem, p. 547), ou seja, é necessário garantir os conteúdos da cultura escolar comum, que é aquela a que todos os alunos precisam ter acesso ao final da educação básica obrigatória.

Crahay (2000) defende uma concepção semelhante, denominada de *igualdade de conhecimentos adquirida*, mas a defende não somente pelo viés da discussão sobre princípios de justiça, mas por entender que os alunos aprendem mais quando o currículo

³⁷Ao usar o termo desigualdade natural Crahay (2000) está se referindo ao conceito utilizado por Rousseau (1971) que considera que a desigualdade pela natureza consiste “na diferença de idades, de saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito ou da alma”.

define o que é central, apontando o que deve ser apreendido por todos os alunos, no decorrer do tempo. Segundo o autor esta concepção se adequa ao ensino obrigatório, considerado como direito subjetivo, pois nessa fase o Estado tem o dever de garantir que todos tenham acesso à escola e a um conjunto de conhecimentos. Além disso, argumenta que as mais recentes pesquisas têm demonstrado que as potencialidades de aprendizagem de um indivíduo não são fixadas ao nascer, mas são frutos da sua história de vida, das suas experiências e dos estímulos que lhes são oferecidos e respeito ao seu tempo de aprendizagem, ou seja, todas as crianças podem aprender. Portanto, o autor defende o respeito ao princípio da justiça corretiva com o direito à igualdade de conhecimento de base. O autor afirma ser imperativo que:

(...) se definam, de modo preciso, as competências que cremos indispensáveis ver dominadas por todas as crianças ao sair da escolarização básica. É necessário fixar patamares intermediários. É indispensável que todos os docentes de um mesmo sistema se empenhem rigorosamente em proporcionar aos seus alunos as oportunidades bastantes para dominar estas competências (CRAHAY, 2000, p. 426).

Para além de um currículo estruturado, Crahay (2000) afirma ser necessário um “sistema de pilotagem”, com tarefas e responsabilidades diversas:

A nível central, os decisores devem criar os órgãos necessários para definir as competências essenciais, precisar os escalões intermediários, esboçar listas didáticas, sugerir ferramentas de avaliação formativa e somativa [...] Contudo, isto não basta. [...] Doravante, já parece inconcebível dispensar um dispositivo de pilotagem articulado em operações regulares de avaliação externa (CRAHAY, 2000, p.426-427).

Tanto Crahay (2000) quanto Dubet (2004) demonstram consciência das dificuldades de se construir uma escola na qual todos os alunos aprendam. Ambos explicitam conflitos existentes na escola massificada e as razões pelas quais uma diretriz ou um conhecimento já consolidado por diversas pesquisas, muitas vezes, não consegue mudar as práticas escolares e, por consequência, os resultados educacionais. Crahay (2000) recorre ao seu conhecimento sobre a empiria e sua relação com os princípios e sustenta que nas relações humanas, os fatos objetivos têm menos realidade que os efeitos psicológicos, os professores e até mesmo os decisores políticos têm resistências ao novo, aos conhecimentos produzidos pelas investigações. Para o autor, “a maioria interiorizou os princípios da igualdade de oportunidades e da escola por medida de tal maneira que lhes ignoram o caráter ideológico” (CRAHAY, 2000, p. 436).

Dubet (2004) sustenta que existem diversos critérios e princípios para se definir uma escola justa. Considera que o modelo de escola meritocrática está no cerne de nossa tradição republicana e faz parte das estruturas das sociedades democrática, sendo necessário perceber seus limites e contradições pelo fato de anular outras definições de justiça que são desejáveis. Segundo o autor, essa situação diz respeito às contradições presentes nas sociedades democráticas contemporâneas que, ao mesmo tempo em que defende a liberdade e a igualdade, produzem continuamente a desigualdade. Apesar de considerar tímido o modelo de escola meritocrática, julga necessário que se trabalhe a partir dele e defende a necessidade de combiná-lo com outros princípios de justiça. A possibilidade de construção de um sistema escolar mais justo estaria na introdução de discriminação positiva, a fim de garantir maior igualdade de oportunidades; na garantia do acesso a bens escolares fundamentais (assegurar um mínimo escolar), na preocupação com os diplomas escolares e no cuidado para que as desigualdades escolares não produzam desigualdades sociais.

2.8. Possíveis Consensos?

Qualidade é um conceito complexo, polissêmico e o seu sentido é decorrente das relações sociais, econômicas e políticas que se desenvolvem entre os atores sociais em um determinado tempo e espaço; relações estas permeadas por conflitos de interesses e acordos entre os grupos e classes que compõem a sociedade. Portanto, para se falar em educação de qualidade é necessário que se discuta para “qual mundo”, “qual sociedade” e “qual sujeito”, pois será a partir destas definições que as escolas irão desenvolver habilidades, conhecimentos e atitudes para que os indivíduos possam interagir com a sociedade na qual estão inseridos.

Educação de qualidade comporta várias dimensões e algumas delas dizem respeito à garantia de acesso, permanência e aprendizagem de novos públicos antes excluídos e que têm chegado à escola, num contexto de grandes desigualdades sociais, mas também de exigência do reconhecimento e respeito à diversidade. Esta nova realidade colocou para a escola o enfrentamento de novos desafios, novas necessidades e muitas indagações para as quais ainda estamos procurando respostas. Uma certeza está

consolidada: não há a menor possibilidade de um retrocesso da escola, dela voltar a ser uma escola para poucos.

Para os sistemas escolares está colocada a responsabilidade de cumprir basicamente três funções: a educativa, vinculada ao projeto de construção de pessoas capazes de flexibilidade, autodeterminação e auto regulação, frente aos desafios que enfrentam; a formativa, que diz respeito à formação de indivíduos adaptados à sociedade em que vivem; e a de distribuição de bens (DUBET e MARTUCELLI, 1996). Esta última, “tem a ver com o facto de que a escola atribui qualificações escolares que possuem uma certa utilidade na medida em que alguns empregos, posições ou estatutos estão reservados aos diplomados” (DUBET e MARTUCELLI, 1996, p. 23). Não há como negligenciar a necessidade da escola transmitir modelos culturais, valores, conhecimentos e competências.

Concretizar as dimensões de acesso, permanência e aprendizagem para todos exige, em primeiro lugar, compreender que fatores extraescolares, como as condições socioeconômicas e culturais dos alunos menos favorecidos, afetam de forma significativa os processos educativos e os resultados escolares. Por outro lado, exige também o reconhecimento de que fatores intraescolares, como a gestão dos processos de ensino-aprendizagem, formação docente, relações entre os atores escolares, processos avaliativos, etc., afetam o desenvolvimento dos alunos.

A garantia de uma escola mais justa exige ainda que o Estado implemente políticas públicas, como as denominadas “ações afirmativas”. Mas é exatamente na implementação de políticas que garantam a equidade educacional, na gestão destas políticas e na distribuição de recursos para efetivá-las que Crahay (2000) e Dubet (2004) situam o centro dos conflitos de interesses e as diversas visões sobre justiça escolar que expressam interesses de grupos sociais diversos e, às vezes, antagônicos.

Na perspectiva que defendemos a qualidade da educação, pautada na visão de justiça escolar como equidade, julgamos imprescindível o cumprimento efetivo do art. 208 da CF/1988³⁸, maior articulação entre as políticas de garantia do acesso às políticas

³⁸ Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I- educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos

afirmativas e de permanência na educação, tanto na básica quanto na superior. Necessárias são também as políticas de valorização dos profissionais da educação e o investimento público adequado na educação. Além desses fatores, é de responsabilidade do Poder Público o monitoramento dos vínculos entre recursos, processos e aprendizagem. E, como também destaca SAVIANI (2007, p. 42), “trata-se de retomar vigorosamente a luta contra a seletividade, a discriminação e o rebaixamento de ensino das camadas populares. (...) garantir aos trabalhadores um ensino da melhor qualidade possível nas condições históricas atuais”.

Diante das questões aqui abordadas, as políticas de avaliação externa em larga escala podem ocupar ou não um papel importante, como instrumento de verificação da distribuição do conhecimento que se espera que sejam trabalhados na escola, elemento constitutivo da justiça escolar, bem como para orientar os gestores educacionais na elaboração e implementação de políticas públicas para melhorá-la. Como afirmam Sousa e Arcas (2010:187), as políticas de avaliação “podem conter possibilidades emancipadoras ou virem a servir à intensificação das desigualdades educacionais e sociais, seus fins e meios e os usos de seus resultados são reveladores do real significado que assumem no processo educacional”.

os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (EC nº 59/2009); II- progressiva universalização do ensino médio gratuito; (EC nº 14/1996); III- atendimento especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV- educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade (EC nº 53/2006); V- acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI- oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII- atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (EC nº 59/2009); § 1º - o acesso ao ensino obrigatório é direito público subjetivo. § 2º o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente. §3º- Compete ao Poder Público recensear os estudantes no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

CAPÍTULO III - AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

Este capítulo tem como objetivo apresentar uma breve retrospectiva do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) implantado pelo governo federal, no início dos anos de 1990, e do processo de criação do sistema de avaliação da educação pública em Minas Gerais, iniciada em 1990 e que culminou com a criação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação – SIMAVE, pelo governo de Minas Gerais no ano de 2000, atualmente composto por três programas: Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB), realizado desde 2000; Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), cuja primeira avaliação ocorreu em 2005 e o Programa de Avaliação da Aprendizagem (PAAE), formado por um sistema informatizado de geração de provas e de emissão de relatórios de desempenhos por turma.

A emergência de iniciativas de avaliação externa em larga escala destinada à verificação do desempenho dos alunos, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, está em consonância com o movimento das reformas educacionais em nível mundial ocorrido no período, analisado no Capítulo I.

Sem desconhecer que discussões sobre a importância de um sistema nacional de avaliação da educação já estivessem presentes no cenário educacional em décadas anteriores, destaca-se que a sua criação se dará no final da década de 1980, sendo desenvolvido no marco da reforma do Estado brasileiro que se estendeu, de forma diversificada, aos entes federados. No campo educacional, o discurso da reforma apoiou-se na crítica à ineficiência do sistema educacional que apresentava altas taxas de reprovação e evasão e baixo nível de desempenho dos alunos e na necessidade da avaliação externa associada ao processo de descentralização de responsabilidades e à autonomia administrativa, financeira e pedagógica da escola.

Considera-se que o modo de conceber e implementar as políticas de avaliação educacional desenvolvidas no marco da reforma do Estado brasileiro, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), tem continuidade e desdobramentos nos governos posteriores, sendo reforçado com a criação da Prova Brasil e do IDEB, em 2007. Da mesma forma, assinala-se que as mudanças ocorridas na política educacional

mineira a partir de meados da década de 1980 e na década de 1990³⁹, bem como nos anos 2000, nos governos de Aécio Neves (2003-2010) e Antônio Anastasia (2010 a 2014) podem ser caracterizadas como de continuidades nos seus aspectos centrais relativos à gestão e à avaliação, mesmo apresentando-se como programas novos de governo. Nos dois últimos governos ocorre a reforma gerencialista do estado, denominada “Choque de Gestão”, com características do *New Public Management*.

3.1. Níveis e funções da avaliação educacional

A avaliação educacional compreende três níveis que deveriam ocorrer de forma articulada para avaliar a qualidade do ensino: a *avaliação da aprendizagem* em sala de aula, realizada pelo professor; a *avaliação institucional*, avaliação da instituição escolar, feita em cada escola pelo seu coletivo e que pode ocorrer com apoio ou não de sujeitos externos; e a *avaliação externa em larga escala* das redes de ensino (FREITAS *et al.* 2011).

Além de níveis diferenciados, a avaliação educacional também apresenta funções diferentes e uma interrogação é necessária na discussão da temática: quando estamos falando de avaliação, estamos falando de avaliação para quem? Para qual destinatário? Na visão de Costa e Ventura (s/d), a qual compartilhamos, realizar avaliação de uma organização educativa sem que isso repercuta na própria instituição – “na identificação dos seus constrangimentos, dificuldades e insucessos e em consequentes estratégias de mudanças, de melhoria das práticas educativas e de desenvolvimento do bem-estar das pessoas” (p. 1) – constituirá certamente uma perda de tempo. Ao buscarem responder às perguntas colocadas, os autores identificam três tipos de avaliação: “avaliar para o mercado”, “avaliar para o relatório” e “avaliar para melhorar”.

Na prática esses “tipos” de orientações para as avaliações podem não existir em sua forma “pura” e, na maioria das vezes, elementos de dois, ou mesmo dos três tipos podem se articular. Assim, uma avaliação externa pode servir para o mercado como pode servir para subsidiar os gestores na elaboração de políticas públicas para a área

³⁹ Governadores do período: Tancredo Neves (15/03/83 a 14/08/84); Hélio Garcia (14/04/84 a 15/03/87); Newton Cardoso (15/03/87 a 15/03/91); Hélio Garcia (15/03/91 a 01/01/95); Eduardo Azeredo (01/01/95 a 01/01/99); Itamar Franco (01/01/99 a 01/01/2003).

educacional, assim como uma avaliação da aprendizagem em sala de aula pode ser realizada para identificar falhas no processo de ensino e aprendizagem, ser um instrumento de reflexão para o docente, como pode servir também para a realização de relatórios.

As explicações para este fato devem ser buscadas nos objetivos que são estipulados para as avaliações, as dimensões que são valorizadas, os princípios e valores adotados. Como observa Afonso (2002, p. 32), para os setores conservadores, a avaliação educacional⁴⁰ tende a ser concebida como “instrumento de controlo administrativo-pedagógico ou mesmo como dispositivo de vigilância *panóptica* ao serviço da tecnoburocracia dos sistemas de ensino”; para os setores mais liberais ela tende a ser concebida como um “instrumento de seleção meritocrática de natureza individualista” (idem), ou como instrumento de gestão “subordinada aos novos valores da *produtividade instrucional, da performatividade e da prestação e contas*, numa estratégia de indução de lógicas de mercado ou de quase mercado na educação” (p. 32). A avaliação educacional pode ser vista ainda, pelos setores mais progressistas, como um instrumento para favorecer o desenvolvimento pessoal e coletivo (cognitivo, moral, emocional, relacional...), para promover aprendizagens críticas e reflexivas e para a melhoria de programas educativos “incluindo a transparência e democraticidade dos processos de decisão relativos às *meso e macro* políticas educativas, e como uma condição para estruturar modelos negociados de responsabilização (*accountability*)” (idem).

O destaque dado às diferentes tipificações sobre avaliações enunciadas por Freitas *et al.* e Costa e Ventura (s/d), e visões enunciadas por Afonso (2002) tem o sentido mostrar a complexidade da temática e de buscar elementos para a compreensão do estatuto das avaliações em larga escala do desempenho dos alunos, que é projeto estruturante na política educacional brasileira e do estado de Minas Gerais, sobretudo nos dois últimos governos acima referidos.

No Brasil, assim como em outros países, a avaliação ocupa um espaço proeminente na agenda educacional. As razões para isso podem ser encontradas na maior visibilidade, autonomia e responsabilização que cada vez mais se atribui às organizações escolares;

⁴⁰ O autor usa avaliação educacional no seu sentido mais amplo, como avaliação dos estudantes, dos professores, das escolas, dos sistemas educativos e das políticas educativas.

nas políticas de *accountability*; na procura da sociedade por informações e indicadores de desempenho das escolas; no reconhecimento da avaliação como mecanismo de gestão dos sistemas educacionais e na necessidade de redução de custos no setor educacional.

Com a consolidação das avaliações externas percebe-se um movimento de secretarias estaduais e municipais de educação, bem como dos gestores escolares e professores, na busca de interpretação e usos pedagógicos de seus resultados. Interessa-nos compreender o processo de implantação e implementação do sistema de avaliação da educação básica no país, bem como os seus limites e possibilidades para a formulação de políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal e, principalmente, quais os efeitos dessas avaliações no contexto escolar. O grande desafio é compreender como os usos dos resultados dessas avaliações têm se efetivado no “chão da escola”.

3.2. Percursos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil

Além dos fatores externos e internos que contribuíram para dar maior visibilidade aos sistemas de avaliação no cenário educacional brasileiro e já discutidos no Capítulo I, Bonamino (2002) destaca que no final dos anos de 1980 havia o reconhecimento “da inexistência de estudos que mostrassem mais claramente o atendimento educacional oferecido à população e seu peso sobre o desempenho dos alunos dentro do sistema escolar” (p. 15). Destaca, ainda, o fato do sistema de avaliação da educação básica brasileira inserir-se, já no início dos anos de 1990 “em um conjunto mais complexo de inter-relações, em cujo interior operam o aprofundamento das políticas de descentralização administrativa, financeira e pedagógica da educação, um novo aparato legal e uma série de reformas curriculares” (p. 16), políticas derivadas de novas regras internacionais, da globalização e da competitividade econômicas.

A organização do aparelho de avaliação da educação básica brasileira veio se constituindo “de forma progressiva, expansiva e diversificada” (FREITAS, D., 2013, p. 71). Embora a avaliação já fosse vista anteriormente como componente importante para a gestão educacional, considera-se a década de 1980 (GATTI, 2013; HORTA NETO, 2006), como um marco para a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no Brasil. Desde então, o sistema vem passando por mudanças de cunho

metodológico e operacional, abrangendo as gestões dos presidentes José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

No início da década de 1980, foi implantado o Projeto de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro – EDURURAL, considerado por alguns autores, como um marco na história de desenvolvimento de estudos de avaliação de políticas e programas envolvendo não só estudos de rendimento escolar, mas de variados fatores como as características das escolas, pessoal docente e famílias. O projeto, que contou com empréstimos do Banco Mundial, foi desenvolvido em todos os estados do nordeste brasileiro, em parceria entre a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Fundação Carlos Chagas (FCC), sendo desenvolvidos testes para avaliar as crianças em nível de segundas e quartas séries do ensino fundamental, em 1982, 1984 e 1986.

Ao analisarem o processo de institucionalização do SAEB, Bonamino e Franco (1999) relacionam a sua origem, em primeiro lugar com a demanda do Banco Mundial de avaliação do impacto do Projeto Nordeste, no âmbito do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, e, em segundo, do próprio interesse do MEC em realizar um sistema mais amplo de avaliação da educação. Dessa articulação de interesses e a partir da experiência do Projeto EDURURAL, o MEC instituiu, em 1988, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP), com uma aplicação piloto no ano de 1988 nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte, com o objetivo de testar a pertinência e adequação dos instrumentos e procedimentos. A intenção era, segundo Horta Neto (2006), uma aplicação em nível nacional, no início de 1989, mas devido a problemas orçamentários, os trabalhos só foram retomados em agosto de 1990.

Com as alterações da Constituição de 1988 o SAEP passa a chamar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Sua primeira aplicação ocorreu no ano de 1990, a segunda em 1993 e, desde então, as aplicações são de dois em dois anos. Os objetivos iniciais da avaliação, segundo documentos do SAEB citados por Pestana (2013) eram:

Desenvolver e aprofundar a capacidade avaliativa das unidades gestoras do sistema educacional (MEC, secretarias estaduais e órgãos municipais).

Descentralizar e regionalizar a operacionalização do processo avaliativo, de forma a possibilitar sua gestão diretamente pelas instâncias locais, criando nexos e estímulos para o desenvolvimento de infraestrutura de pesquisa e de avaliação educacional.

Propor uma estratégia metodológica em condição de articular e relacionar os resultados dos diversos trabalhos de pesquisa e avaliação já realizados ou em via de implementação (PESTANA, 2013, p. 123).

Observa-se nesses objetivos uma preocupação com a criação de uma cultura da avaliação no âmbito dos órgãos gestores dos sistemas de ensino, com o processo de descentralização e participação das equipes das secretarias estaduais de educação.

Segundo Bonamino e Franco (1999), a amostra dos dois primeiros ciclos (1990 e 1993) de aferição do SAEB incluía alunos das 1^a, 3^a, 5^a e 7^a séries do ensino fundamental e 3^a série do ensino médio de escolas públicas e as provas abrangiam conhecimentos de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. A partir do terceiro ciclo (1995), optou-se por avaliar a 4^a e 8^a série do ensino fundamental e o 3^o ano do ensino médio, chamadas de séries conclusivas, e ampliou-se o escopo da amostra com a inclusão de escolas da rede privada, com avaliação das áreas de Língua Portuguesa e Matemática. No ciclo de 1997, foi incluído teste de Ciências para os alunos da 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e Física, Química e Biologia nas provas aplicadas aos alunos do 3^o ano do ensino médio.

Nos dois primeiros ciclos da aplicação do SAEB foram incluídos apenas instrumentos contextuais com ênfase nos aspectos intraescolares que poderiam interferir no desempenho dos alunos, como gestão escolar e competência do professor. Bonamino e Franco (1999, p. 115) levantam a hipótese de que parece ter ocorrido pouco diálogo entre o SAEB e as pesquisas internacionais do período que apontavam “que as desigualdades no desempenho dos alunos estão mais fortemente relacionadas com suas diferentes origens sociais e familiares do que com as diferenças pedagógicas e infra estruturais existentes entre as escolas”. A partir do 3^o ciclo (1995), os instrumentos contextuais do SAEB têm passado por constante aperfeiçoamento, incluindo questionários sobre as características socioeconômicas e culturais dos alunos e seus hábitos de estudos, na perspectiva de pesquisar cruzamentos entre desigualdades educacionais e desigualdades socioeconômicas e culturais.

A institucionalização do SAEB ocorreu apenas em 1994, pela Portaria n.1.795/94, do Ministério da Educação, que estabelecia em seu preâmbulo: a necessidade de assegurar uma educação básica de qualidade com equidade e eficiência, como o acordado no Plano Decenal de Educação para Todos; permanente monitoramento de execução das políticas educacionais e avaliação de seus resultados; a necessidade de uma organização dos processos de monitoramento e avaliação, de forma a integrar órgãos governamentais, universidades e centros de pesquisa; a necessidade de que as informações geradas pelas avaliações sejam de domínio público, de forma a haver maior participação no encaminhamento das políticas educacionais e um controle social de seus resultados; a necessidade da institucionalização da experiência acumulada pelo MEC em processos avaliativos (BRASIL, 1994).

Ao analisar documentos do SAEB, datados dos anos finais da década de 1990, Gatti identificou dois grandes eixos, o primeiro voltado ao acesso ao ensino básico “no qual se verificava o atendimento à demanda (taxas de acesso e taxas de escolarização), e a eficiência (taxas de produtividade, taxas de transição e taxas de eficiência interna)”. O segundo eixo era voltado à qualidade, implicando no estudo de quatro dimensões relativas:

1) **ao produto** – desempenho do aluno quanto a aprendizagem de conteúdos e desenvolvimento de habilidades e competências; 2) **ao contexto** – nível socioeconômico dos alunos, hábitos de estudos, perfil e condições de trabalho dos docentes e diretores, tipo de escola, grau de autonomia da escola, matriz organizacional da escola; 3) **ao processo** – planejamento do ensino e da escola, projeto pedagógico, utilização do tempo escolar; estratégias de ensino; 4) **aos insumos** – infraestrutura, espaço físico e instalações, equipamentos, recursos e materiais didáticos. Os instrumentos de coleta eram as provas aos alunos, questionários aplicados a alunos, professores e diretores, questionário sobre a condição da escola (GATTI, 2013, p. 56, grifos nosso).

Após analisarem as características dos diversos ciclos do SAEB, no período de 1990 a 1999, Bonamino e Franco (1999) apresentam duas conclusões consideradas úteis para nosso estudo:

- a. Houve alteração nos objetivos do SAEB ao longo dos ciclos que teve repercussões no seu aspecto operacional, levando a um deslocamento da criação de uma cultura de avaliação no âmbito dos órgãos gestores das redes estaduais de ensino para a prioridade em monitorar as políticas e a qualidade

da educação. Essa alteração guarda relação com mudanças na estrutura organizacional e operacional do SAEB, transitando de uma operação mais descentralizada e com participação relativamente intensa das secretarias estaduais de educação, ocorridas no primeiro e segundo ciclos do SAEB, para um esquema mais centralizado e baseado na terceirização de uma série de tributos operacionais. Se por um lado, essas mudanças viabilizaram algumas soluções tecnicamente sólidas para a operacionalização do SAEB, por outro têm implicações negativas em termos de dissociação das instâncias de gestão e avaliação da educação, podendo levar os órgãos gestores das redes de educação a não se reconhecerem nos resultados do SAEB.

- b. O SAEB se mostrou estável quanto ao caráter amostral da pesquisa. Esta configuração do SAEB o distingue das iniciativas relacionadas às diversas reformas educacionais baseadas em avaliação. O fato das avaliações do SAEB serem amostrais, representativas no nível estadual, é um dado importante do ponto de vista da alternativa de políticas educacionais, pois ao contrário das censitárias, elas não permitem desencadear políticas de financiamento de unidades escolares, de remuneração docente a partir dos resultados dos alunos em avaliações nacionais e de homogeneização em áreas como o currículo.

Ainda na década de 1990 ocorre a ampliação das avaliações externas de larga escala no âmbito de alguns estados, como Paraná, a partir de 1989; Minas Gerais, a partir de 1992; São Paulo, a partir de 1992 e com a institucionalização do SARESP em 1995 e Ceará, a partir de 1996 (GATTI, 2013).

3.2.1. Inovações no SAEB: Teoria de Resposta ao Item (TRI) e Matrizes de Referência

Na segunda metade da década de 1990, destacam-se duas alterações substanciais no SAEB: a primeira foi a incorporação, em 1995, de uma nova metodologia estatística, conhecida como Teoria de Resposta ao Item (TRI)⁴¹ que permitiu, entre outras coisas, a

⁴¹ A TRI é uma metodologia usada pelo Ministério da Educação nas avaliações. Ela não contabiliza apenas o número total de acertos no teste. De acordo com o método, o item é a unidade básica de análise. O desempenho em um teste pode ser explicado pela habilidade do avaliado e pelas características das

comparabilidade dos diversos ciclos da avaliação. A segunda foi a elaboração das Matrizes de Referência que descrevem as competências e habilidades que os estudantes deveriam dominar em cada série/ano avaliado, em Língua Portuguesa e Matemática e maior precisão na elaboração dos itens para compor a avaliação. Em relação às Matrizes de Referência o Ministério da Educação (MEC) esclarece que:

A construção dessas matrizes, como não poderia deixar de ser, não foi feita de maneira arbitrária. Foi realizada uma consulta nacional sobre os conteúdos praticados nas escolas de ensino fundamental e médio, incorporando a análise de professores, pesquisadores e especialistas sobre a produção científica em cada área que seria objeto da avaliação escolar e utilizado como referência as secretarias de educação estaduais e das capitais que apresentaram ao INEP os currículos que estavam sendo praticados em suas escolas.

Em 2001, em seu sexto ciclo, as Matrizes de Referência foram atualizadas em razão da ampla disseminação, pelo MEC, dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Para essa atualização, foi feita uma ampla consulta, repetindo-se o procedimento usado em 1997. Foram consultados cerca de 500 professores de 12 estados da Federação, com representação de todas as regiões do país, com o objetivo de comparar as Matrizes de Referência existentes e o currículo utilizado pelos sistemas estaduais com os PCNs (BRASIL, 2008, p. 10).

O SAEB/97 inovou ainda em relação à concepção dos instrumentos cognitivos ao abandonar a perspectiva conteudista que fundamentou a elaboração das provas nos três ciclos anteriores, “em favor de um desenho que passa a associar a aprendizagem de conteúdos à aquisição de habilidades e competências cognitivas, tidas como passíveis de medição pelo tipo de testes aplicados” (BONAMINO e FRANCO, 1999, p. 119).

3.2.2. Anos 2000: Consolidação das avaliações em larga escala

O período que se inicia em 2005 pode ser definido como de síntese, estruturação e consolidação de procedimentos advindos das avaliações em larga escala (WERLE, 2011). De fato, a maturidade do processo avaliativo permitirá para o ciclo de 2005 o desdobramento do SAEB em dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que é amostral e que mantém as mesmas características e objetivos do SAEB, aplicado até 2003 e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

questões (itens). A TRI qualifica o item de acordo com três parâmetros: (i) poder de discriminação, que é a capacidade de um item distinguir os estudantes que têm a proficiência requisitada daqueles que não a têm; (ii) grau de dificuldade, (iii) possibilidade de acerto ao acaso (chute). Essas características permitem estimar a habilidade de um candidato avaliado e de garantir que essas habilidades, medidas a partir de um conjunto de itens, sejam comparadas com outro conjunto na mesma escala, ainda que eles não sejam os mesmos e que haja quantidades diferentes de itens usados para o cálculo (portal.mec.gov.br).

(ANRESC) – mais conhecida como Prova Brasil, que é censitária dentro de determinados critérios.

Segundo os artigos 1º e 2º da Portaria nº 931/2005, do Ministério da Educação, que institui o novo Sistema de Avaliação da Educação Básica, a ANRESC/Prova Brasil tem como objetivos centrais:

avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; desenvolver, em todos os níveis educativos, uma cultura avaliativa, de modo a melhorar os padrões de qualidade, equidade e democratização da educação brasileira e oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares (BRASIL, 2005).

A regulamentação da Portaria do MEC pelo INEP foi realizada por meio de outras duas Portarias: a de nº 89, de 25 de maio de 2005, que regulamentou a sistemática da ANEB, sem modificações substantivas em relação ao SAEB anterior; e a Portaria nº 69, de 04 de maio de 2005, que regulamentou a ANRESC, estabelecendo a realização da prova em todas as escolas públicas regulares, localizadas na zona urbana e que possuíssem mais de 30 alunos matriculados em cada uma das séries avaliadas – 5º e 9ª anos. A ANEB e ANRESC são avaliações complementares, aplicadas a cada dois anos e apesar de possuírem características distintas, todos os alunos da ANEB e da ANRESC utilizam os mesmos instrumentos – prova e questionários – na avaliação.

Com a introdução da ANRESC/Prova Brasil aprofunda-se a política de centralização de decisões e controle governamental de resultados dos sistemas educacionais, como também a ampliação do controle social possibilitado pela divulgação dos resultados das avaliações, pois quase todas as escolas públicas do ensino fundamental passaram a ser avaliadas. Ocorre também um *ranqueamento* das escolas, feito pela mídia, ainda que o Governo Federal tenha declarado não ser esta a sua intenção.

Além disso, abriu-se a possibilidade de criação, em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), proposto pelo MEC para servir de indicador de qualidade educacional. O indicador foi construído a partir da agregação dos dados do rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono), coletados por meio do Censo Escolar pelo INEP, e o desempenho dos estudantes, detectado por meio das médias de desempenho na Prova Brasil e no SAEB (BRASIL,

2008). A definição do IDEB como indicador de qualidade educacional, restringe o conceito de qualidade, pois abrange apenas dois aspectos do processo de escolarização: o desempenho cognitivo dos estudantes nos testes padronizados e a taxa de rendimento (aprovação).

Ao compor o IDEB, a ANRESC/Prova Brasil adquiriu maior relevância no cenário educacional, passando a interferir diretamente na gestão educacional. Os resultados das avaliações externas em larga escala que, em um primeiro momento, encaminhavam diagnósticos da educação brasileira, assumiram novos significados no âmbito das políticas do Ministério da Educação, inclusive associados à concessão de recursos financeiros. Segundo Werle (2013),

Essas medidas de operacionalização atribuem sentido, originando e justificando um conjunto de políticas que não são especificamente de avaliação, mas que se utilizam dos dados produzidos por elas e, com isso, mobilizam projetos e programas específicos da parte do Estado e de outros atores sociais (WERLE, 2013, p. 204).

As avaliações externas em larga escala, em nível federal, e o IDEB tornaram-se os principais instrumentos orientadores das ações políticas em educação do Ministério da Educação. Na análise de Gatti (2013),

(...) isso indica uma perspectiva produtivista em educação, que veio se acentuando, sinaliza para a sua vinculação às pressões de organismos internacionais, especialmente os que favorecem financiamentos de diferentes ordens ao país e aponta para um modelo gerencialista que passa a modelar as reformas educacionais, com foco apenas nos resultados de rendimento escolar dos alunos (...) (GATTI, 2013, p. 58).

A criação do IDEB fortaleceu o conceito de qualidade restrito ao alcance de metas estabelecidas pelos gestores educacionais, disseminando práticas do gerencialismo. Pestana (2013) destaca que essa redução do conceito de qualidade ao rendimento dos alunos, pode ser percebida também na pouca ou nenhuma referência aos questionários contextuais e aos fatores intraescolares. Segundo a autora, “a mensagem trazida por este tipo de tratamento da informação é a de que o desempenho dos alunos é aspecto independente, autônomo, não condicionado por fatores materiais, subjetivos, históricos” (PESTANA, 2013, p. 125).

3.2.3. Avaliando a Alfabetização

Apesar da ausência de consenso entre os estudiosos da área da alfabetização quanto ao modo de conceber a alfabetização e quanto às práticas alfabetizadoras adotadas pelos profissionais que atuam no ciclo da alfabetização (MORAIS, LEAL e ALBUQUERQUE, 2009), o MEC criou em 2008 a Provinha Brasil, com o objetivo de investigar o desenvolvimento das habilidades relativas à alfabetização e ao letramento em Língua Portuguesa e Matemática das crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras.

A Provinha é aplicada pelas próprias escolas no início e no final do ano letivo, em datas definidas pelas secretarias municipais de educação. A análise dos resultados também é realizada pela própria escola. A aplicação em períodos distintos possibilita aos gestores e professores realizar um diagnóstico imediato que permite conhecer o que foi agregado na aprendizagem das crianças, em termos de habilidades de leitura e de matemática.

Os municípios que desejarem participar da avaliação recebem o Kit da Provinha Brasil, criado e distribuído pelo INEP, incluindo cadernos de prova dos alunos, cadernos que orientam os aplicadores e material para a análise dos resultados. Em 2014 o INEP criou a plataforma digital “Sistema Provinha Brasil” para facilitar a análise e a interpretação dos dados. O sistema gera relatórios por aluno, turma e escola.

Concomitante à Provinha Brasil, a partir de 2013 foi criada uma nova avaliação da alfabetização a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), direcionada para as escolas e estudantes matriculados no 3º ano do ensino fundamental, último ano do Ciclo da Alfabetização. A ANA, que passou a integrar o SAEB, insere-se no PNAIC, instituído pela Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012. O inciso IV do art. 9º da portaria estabelece “avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do ensino fundamental, aplicada pelo Inep” (art. 9º, inciso IV). Todas as ações do PNAIC dirigem-se ao propósito estabelecido no art. 5º, inciso I: “garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2012).

3.2.4. Outras avaliações da educação básica

Importante mencionar a existência de outras avaliações a nível federal, no âmbito da Educação Básica: Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA).

O ENEM foi introduzido no ano de 1998 com o objetivo de verificar o domínio de competências e habilidades dos estudantes que concluíram a educação básica. É composto por quatro provas de múltipla escolha (Ciências Humanas e suas Tecnologias; Ciências da Natureza e suas Tecnologias; Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias), com 45 questões cada, e uma redação.

Com a PORTARIA nº 807, de 18 de junho de 2010, o ENEM passou por um processo de reformulação, sendo seus objetivos “ aferir se o participante do Exame, ao final do ensino médio, demonstra domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e o conhecimento das formas contemporâneas de linguagem” (BRASIL, 2010). O Art. 2º da Portaria estabelece as possibilidades de uso dos resultados do ENEM:

I - a constituição de parâmetros para autoavaliação do participante, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho; II - a certificação no nível de conclusão do ensino médio, pelo sistema estadual e federal de ensino, de acordo com a legislação vigente; III - a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do ensino médio; IV - o estabelecimento de critérios de participação e acesso do examinando a programas governamentais; V - a sua utilização como mecanismo único, alternativo ou complementar aos exames de acesso à Educação Superior ou processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho; VI - o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira (BRASIL, 2010).

Ainda de acordo com a Portaria, a participação no ENEM é voluntária, destinada aos concluintes ou egressos do ensino médio e àqueles que não tenham concluído o Ensino Médio, mas tenham no mínimo dezoito anos completos na data da primeira prova de cada edição do exame.

Atualmente, os resultados do ENEM vêm sendo utilizados como forma de seleção unificada nos processos seletivos para ingresso nas universidades públicas federais, com

o objetivo de democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior, possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio. As universidades possuem autonomia para decidir pela adesão ou não ao ENEM e podem optar entre quatro possibilidades de utilização do exame como processo seletivo: como fase única, com o sistema de seleção unificada, informatizado e on-line; como primeira fase; combinado com o vestibular da instituição; como fase única para as vagas remanescentes do vestibular.

O ENCCEJA⁴² foi introduzido pelo Ministério da Educação no ano de 2002 com o objetivo de aferir as competências, habilidades e saberes adquiridos no processo escolar ou nos processos formativos nos diversos espaços sociais como na vida familiar, no trabalho, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. A participação no ENCCEJA é voluntária e gratuita, destinada aos jovens e adultos residentes no Brasil e no Exterior, com pelo menos 15 anos de idade, que não tiveram oportunidade de concluir o ensino fundamental em idade própria.

3.2.5. Plano de Desenvolvimento da Escola: autoavaliação?

Uma iniciativa interessante, por possibilitar a autoavaliação da escola, é o Plano de Desenvolvimento da Escola, chamado inicialmente apenas de PDE, e concebido no âmbito do programa Fundescola, objeto de acordo de empréstimo firmado em 1988 entre o governo brasileiro e o Banco Mundial. Até 2005 o programa era destinado apenas às escolas de ensino fundamental, localizadas nas chamadas “Zonas de Atendimento prioritário” (ZAPs), das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e atendia apenas municípios e escolas consideradas prioritárias. Uma das exigências do programa era que cada escola participante realizasse um planejamento estratégico que subsidiaria outras ações.

O Fundescola compunha-se de diferentes projetos na área educacional e o mais importante deles é, segundo Fonseca (2003), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), cujo objetivo era a “modernização da gestão e ao fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico, que se

⁴² Mais informações: <http://www.encceja.inep.gov.br/>

apoia na racionalização e na eficiência administrativa” (p.300). O PDE buscava, ainda, “elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais; melhorar as condições de ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos” (idem).

A partir de 2007 o PDE passou por alterações, sendo uma delas a ampliação do público-alvo e a adoção do IDEB como parâmetro para a escolha das escolas a serem priorizadas. O novo PDE-Escola foi instituído no âmbito do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pela Portaria Normativa nº 27 de 21/06/2007 (BRASIL, 2007).

A Portaria que institui o PDE-Escola estabelece os processos gerenciais que a escola deve seguir para a sua elaboração, incluindo: I - autoavaliação da escola; II - definição de sua visão estratégica (missão, valores e objetivos estratégicos); III - elaboração de plano de ação; IV - execução: adoção prática das condutas definidas no plano estratégico; V - monitoramento: acompanhamento e avaliação contínua da execução do Plano. Desde 2012 o MEC disponibiliza uma ferramenta de planejamento e gestão para que todas as escolas públicas possam realizar o seu PDE, mesmo aquelas que não são priorizadas, para receber recursos financeiros do programa.

A questão que se coloca para nossa reflexão é se o PDE-Escola, desde a sua implantação em 1988 e com as suas alterações a partir de 2007, não se contrapõe ao Projeto Político-Pedagógico da escola, instituído para fortalecer a gestão democrática e a autonomia escolar, já que ambas possuem concepções bastante diferentes. A pesquisa realizada por Fonseca (2003, p. 302) conclui que convivem, dentro da esfera governamental pública, duas concepções antagônicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes teóricas: “uma de caráter gerencial (PDE) e outra que sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade (PPP)” e que o PDE-Escola é privilegiado em detrimento do PPP.

Freitas, D. (2013) também tem uma visão crítica do PDE-Escola e avalia que “regulado desde o centro, esse modelo de avaliação acentua a dimensão técnica da avaliação a serviço do gerencialismo de metas estabelecidas sob forte influência das orientações do governo federal” (p. 78), não estimulando as escolas a desenvolverem práticas de

autoavaliação como “um processo próprio e democrático-republicano comprometido com a qualificação da escola e do atendimento que presta à comunidade” (idem).

3.3. Políticas educativas em Minas Gerais e avaliação externa em larga escala: retrospectiva

Em consonância com o contexto de redemocratização do país e com os movimentos sociais pela universalização e melhoria da qualidade da educação pública, Minas Gerais viveu importantes acontecimentos na década de 1980 e, no campo educacional, o mais significativo deles foi o I Congresso Mineiro de Educação, em 1983, organizado pela Secretaria de Estado de Educação, no governo de Tancredo Neves. O Congresso tinha como lema “A educação é tarefa de toda a sociedade” e como objetivos, a realização de um diagnóstico da situação educacional no estado, bem como discutir e buscar soluções para os seus principais problemas, traduzidos nos altos índices de repetência e analfabetismo.

Segundo Cunha (1995), o governador Tancredo Neves (1982-1984), articulou um secretariado com representantes de um amplo espectro político-ideológico, já com o objetivo de aglutinar as forças políticas que o levariam à Presidência da República. Ainda segundo o autor, ao iniciar um processo inovador de democratização em Minas Gerais, com a participação dos profissionais do magistério, sindicatos, parlamentares e da comunidade em geral, o governador contrariou as ideias conservadoras vigentes até então na área da educação, tomando iniciativas que buscavam minar as bases do clientelismo que caracterizava a gestão do sistema estadual de educação pública. Entretanto, sabemos o quanto é difícil extirpar da sociedade a cultura do patrimonialismo e do clientelismo e que ambas continuam presentes na política brasileira. Destaca-se, como um dos resultados do Congresso, a elaboração do documento “Diretrizes para a Política de Educação de Minas Gerais”, que se constituiu como referência para a elaboração do Plano Mineiro de Educação para o período 1984/87. Outro fator que deve ser considerado como desdobramento do Congresso diz respeito à gestão democrática da escola, ao tornar possível a organização dos colegiados nas escolas e que funcionariam “como instrumento auxiliar da administração escolar” (CUNHA, 1995, p.171).

Ao assumir o governo de Minas, em substituição a Tancredo Neves, Hélio Garcia (1984/1986) dá continuidade às propostas do governo anterior, porém, “o discurso pela modernidade começa a despontar na arena política” (SILVA, 2011). Destaca-se, nesse período, a implantação do Ciclo Básico da Alfabetização (CBA) nas escolas públicas estaduais, formado pelas antigas 1ª e 2ª séries, com o objetivo de reduzir os alarmantes índices de repetência entre estas duas séries.

A gestão do governador Newton Cardoso (1987-1990) voltou-se para a construção de políticas com foco na racionalização administrativa, enxugamento da máquina pública e na contenção de gastos. Nas palavras de Cunha (1995), na área da educação o período se caracterizaria pela “desmontagem” de todas as iniciativas que foram construídas e consideradas como ideologia “de esquerda” nos anos anteriores. Segundo Oliveira, D. (2000), até mesmo a proposta de implantação do CBA foi negligenciada, só retornando, de forma ampliada, no governo seguinte de Hélio Garcia.

Destaca-se como um fato marcante para a educação mineira, no período, a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, que estabelece em seu Art. 196, inciso X, “a garantia do padrão de qualidade, mediante: a) avaliação cooperativa periódica por órgão próprio do sistema educacional, pelo corpo docente e pelos responsáveis pelos alunos” (MINAS GERAIS, 1989), cabendo à Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais (SEE-MG) a realização das avaliações.⁴³ Esta previsão estava em consonância com as orientações da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada pouco depois, em 1990 e com as da UNESCO/OREALC⁴⁴ que definia como estratégia do Estado, enquanto órgão gestor do sistema de ensino, a função de avaliar os resultados das políticas implantadas. A Constituição de Minas Gerais também antecipava o que seria preconizado no Art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, que estabeleceu no inciso VI “assegurar processo nacional

⁴³ A Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE-MG), conforme define o Decreto n. 45.849, de 27 de dezembro de 2011 (MINAS GERAIS, 2011e), tem por finalidade planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à garantia e à promoção da educação, com a participação da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, à redução das desigualdades regionais, à equalização de oportunidades e ao reconhecimento da diversidade cultural, e desconcentra suas ações através de 47 (quarenta e sete) Superintendências Regionais de Ensino (SRE) divididas em cinco polos regionais: Centro, Sul, Mata, Grande Norte e Vale do Aço (MINAS GERAIS, 2011e). Atualmente, o Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais soma 5,13 milhões de alunos, dos quais 2,53 milhões estão distribuídos por 3.923 escolas estaduais em 853 municípios.

⁴⁴ Ver documento “Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con equidade, publicado pela UNERS/OREALC/CEPAL, em fins de 1991.

de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhora da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996).

Ao assumir novamente o governo de Minas Gerais, no período de 1991-1994, Hélio Garcia empreende uma reforma do Estado, seguindo as diretrizes dos organismos internacionais e do ponto de vista discursivo fundamenta as mudanças como sendo em prol da ruptura do quadro de pobreza e atraso a que estava submetido o estado. Na educação, os anos de 1990 serão marcados pela busca da qualidade, consubstanciada na criação do Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, em 1991, e na implementação na rede estadual de ensino do Programa Qualidade Total em Educação (PQTE), concebido em 1992 pela Fundação Cristiano Ottoni (FCO), cujos princípios pautavam-se no modelo administrativo empresarial, gerencialista e com o objetivo de adequar as escolas às exigências da reestruturação produtiva, tornando-as mais eficazes e eficientes e, conforme Oliveira, D. (2000), capazes de formar indivíduos para a empregabilidade, competitividade e exigências do século XXI.

3.3.1. Percursos do sistema mineiro de avaliação

Embora a LDB estabeleça no seu artigo 9º, inciso V, que é função da União “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” (BRASIL, 1996), algumas iniciativas com sistemas de avaliação próprios já existiam no estado do Paraná (a partir de 1989), Minas Gerais (1992) e São Paulo (a partir de 1992). Posteriormente, incentivados pela criação do IDEB, vários outros estados e municípios organizaram seus sistemas próprios de avaliação, com a justificativa de que necessitam de informações mais rápidas para melhorar a gestão de suas redes de escolas. Dados apresentados por Bauer e Tavares (2013) informam que dos vinte e sete estados brasileiros dezessete já possuem sistemas próprios de avaliação: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Tocantins. Acrescentamos que também o Distrito Federal possui sistema próprio de avaliação.

De acordo com Vianna *et al.* (1993, p. 6), Minas Gerais possuía uma relativa experiência no campo da avaliação da aprendizagem no contexto da sala de aula, “graças à influência de professores europeus na década de 20 e à formação de professores mineiros nos Estados Unidos, cuja ação educacional foi significativa nos anos 50 e 60”. Em 1988 ocorreu a primeira avaliação educacional, envolvendo o Ciclo Básico da Alfabetização (CBA)⁴⁵, “cujo objetivo era obter dados para refutar a crítica frequente nos setores educacionais de que as crianças sabem cada vez menos” (GOULART, 1992, p. 5). Em sua pesquisa, Horta Neto (2013) indica que tendo em vista essa primeira avaliação do CBA ter sido considerada restrita, decidiu-se pela realização de uma nova avaliação, mais abrangente, que ampliasse seu escopo, desenvolvendo-se a pesquisa Avaliação do Ciclo Básico de Alfabetização (AVA-CBA), coordenada pelo prof. Heraldo Vianna, pesquisador da Fundação Carlos Chagas (FCC), que previa a aplicação de testes de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências aos alunos, realizados em 1991. Naquele ano, ocorreram ainda os primeiros estudos para a implantação de uma avaliação educacional que deram origem ao Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais.

3.3.2. Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais.

Os primeiros movimentos para a criação e implementação de um programa de avaliação próprio do estado de Minas Gerais foram feitos no contexto da reforma educativa, ocorrida no período de 1991 a 1998, denominada “Minas Aponta o Caminho”, e que tinha como um dos pilares a criação de um sistema de avaliação externa. Ao mesmo tempo, o Programa Mineiro de Educação para o período 91/94 estabelecia como prioridades: autonomia da escola, fortalecimento da direção da escola, desenvolvimento dos profissionais da educação e integração com os municípios.

Num primeiro olhar pode-se considerar como grande avanço o estabelecimento da autonomia escolar, viabilizada por meio da elaboração conjunta do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e do Projeto Político Pedagógico (PPP), como uma das prioridades da reforma. No entanto é preciso analisá-la com mais cuidado e perceber

⁴⁵CBA – Período que abrangia as três primeiras séries do Ensino Fundamental, correspondente a um ciclo de aprendizagem organizado de forma única e contínua, tinha por objetivo assegurar aos alunos a aquisição e o desenvolvimento gradativos de conhecimento e habilidades básicas necessárias ao prosseguimento de seus estudos. O CBA rompeu com estruturas rígidas, propondo uma nova organização curricular.

suas limitações. A autonomia administrativa ocorreu por meio da “transferência burocrática de procedimentos desenvolvidos no âmbito das antigas delegacias de ensino para a própria escola” (SILVA, 2011); conservação e melhoria do prédio escolar passaram a ficar a cargo da escola e foi dada a ela maior flexibilidade e abertura para buscar complementar seus recursos recorrendo à iniciativa privada e à comunidade escolar. Isto acarretou mais tarefas para a escola. A autonomia pedagógica traduzia-se na elaboração do PDE e PPP, ambos implantados em 1996, na liberdade para definir o calendário escolar, a seleção dos métodos, recursos e as técnicas de ensino, organização das turmas, avaliação da aprendizagem e adequação do currículo à realidade local. Por fim, a autonomia financeira compreendia o repasse direto dos recursos do Estado a serem administrados pela própria escola, mediante a elaboração de um plano dos recursos aprovado pelo Colegiado Escolar e que, posteriormente aprovaria também a prestação de contas dos gastos efetivados com os recursos recebidos e encaminhamento da mesma para o Tribunal de Contas do Estado (TCE), permanecendo de forma centralizada.

O fortalecimento da direção da escola se concretizou na escolha de diretores, por meio de processo eletivo com participação da comunidade escolar – professores, funcionários e alunos e pais/responsáveis. Até então, os diretores eram indicados por políticos da base aliada do governador. A discussão ocorrida no I Congresso Mineiro de Educação possibilitou que se efetivasse a escolha do diretor com a participação da comunidade, regulamentada pelo governo do estado em 1991. Em linhas gerais, o processo seletivo combina dois critérios: a prova de títulos, prova de conhecimentos específicos e habilidades gerenciais e a eleição pela comunidade. Articula a formação acadêmica e a capacidade de liderança.

Na perspectiva de Oliveira (2000), a autonomia escolar concebida para a rede pública estadual de ensino, apesar de priorizar a participação da comunidade na gestão escolar é reducionista, do ponto de vista político, em relação à proposta de autonomia concebida pelo movimento social organizado. No entanto, a autora considera que embora “a defesa da autonomia da escola não corresponda exatamente à liberdade e à autonomia das escolas para se autogerirem, traz a marca da participação política em bases mais democráticas” (OLIVEIRA, D., 2000, p.248).

Percebe-se, pelas propostas desenvolvidas, que a política educacional segue dois eixos: de um lado maior autonomia para a escola, maior participação da comunidade e da família; por outro, a centralização por meio das avaliações, exigência de eficiência e eficácia dos profissionais da educação.

A integração com os municípios foi concretizada por meio do “Programa de Cooperação Educacional entre o Estado e o Município”, em 1997, reforçado pela LDB (Lei 9.394/96) e pela criação do FUNDEF, que deram fôlego novo ao processo de municipalização do ensino fundamental. Apesar de não ser objetivo dessa pesquisa aprofundar na discussão desta temática, cabe destacar que, induzidos pelo governo federal e pelo governo mineiro para municipalizar o ensino, muitos municípios o fizeram sem, no entanto, terem as condições financeiras, administrativas e políticas para fazê-lo. Pode-se afirmar que a municipalização se fez em forma de lei e atendia a uma das diretrizes das reformas educacionais que ocorreram na América Latina na década de 1990, a descentralização, concretizada entre outras formas pela municipalização das redes de ensino fundamental.

Outras ações desenvolvidas para alcançar as prioridades propostas na reforma foram a capacitação dos professores em serviço e por meio de educação continuada; a capacitação dos dirigentes escolares; a melhoria da rede física, a racionalização do espaço escolar e a implantação de um sistema de avaliação do sistema escolar. Dentre os projetos executados no período, destaca-se o Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica de Minas Gerais (ProQualidade), firmado entre o estado de Minas Gerais e o Banco Mundial (BM), em 1993, que destacava a melhoria do fluxo escolar como condição para aumentar a eficiência dos gastos públicos com a educação primária e, assim, com a qualidade do ensino (Banco Mundial, 1994). O ProQualidade dividia-se em seis subprojetos: a) fortalecimento da gestão do sistema educacional; b) melhoria da infraestrutura e gestão da escola; c) desenvolvimento do ensino; d) fornecimento de materiais de ensino-aprendizagem; e) reorganização do atendimento escolar e f) gerenciamento do projeto (TOMMASI, WARDE, HADDAD, 1998).

Uma das ações do ProQualidade foi a criação do Programa Gerência da Qualidade Total (GQT) no Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais (GQTE), instituído por meio da Resolução n. 7.120/93, com o objetivo de implantar a gestão democrática na rede de

ensino, servindo-se de procedimentos gerenciais, no intuito de que as escolas públicas apresentassem os mesmos resultados obtidos pelo mercado. Seus pressupostos básicos, de acordo com Oliveira, D. (2000) foram:

- 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;
- 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, favorecendo o planejamento e a execução do Plano de Desenvolvimento da Escola e do Projeto Pedagógico, permitindo a todos os membros da comunidade escolar tornarem-se gerentes conscientes e responsáveis dos processos sob sua responsabilidade;
- g) e implantação de um sistema de avaliação do sistema escolar.

Ao analisarem o desenvolvimento do Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, Vianna *et al.*(1993) destacam que ele foi pensado a partir do princípio de que não podia limitar-se à verificação do rendimento escolar, por ser este apenas um momento na caracterização do ensino. Para os autores, a qualidade da educação deveria levar em consideração as variáveis relacionadas:

[...] **ao contexto** (atuação da escola), **a fatores não diretamente ligados à escola** (status socioeconômico da família, nível de educação dos pais, recursos educacionais no lar, participação dos pais no processo educacional, atividades educacionais fora da escola, atividades de lazer e sociais, e atitudes dos estudantes), **e a informações ligadas à escola**, por intermédio da coleta de elementos de **entrada** (características do corpo docente, programas escolares e participação dos pais), do **processo** (currículo e práticas institucionais), e finalmente, de dados relativos ao **produto**, representado pelo desempenho escolar e a formação de atitudes (VIANNA, *et al.* 1993, p. 6).

A Resolução 6908/92 criou o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública de Minas Gerais e, logo em seguida, outra Resolução foi publicada pela SEE-MG, definindo a abrangência e os objetivos da primeira aplicação do Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais, e estabelecia como seus objetivos:

I) Conhecer o desempenho dos alunos das escolas estaduais; II) levantar dados e informações para servirem de subsídios à tomada de decisões sobre o desenvolvimento do processo de ensino; III) identificar, nos conteúdos curriculares, pontos críticos que necessitam maior atenção e requerem intervenção imediata e prioritária para a melhora da aprendizagem; IV) fornecer, a partir dos dados levantados, subsídios para que os professores possam atuar com maior eficiência na condução do processo de ensino e a Secretaria de Educação possa colaborar para maior eficiência do sistema (VIANNA *et al.*, 1993, p. 9).

As avaliações eram bianuais, sendo que nos anos pares, era realizada a avaliação do Ciclo Básico da Alfabetização (3ª série) e da 5ª série do ensino fundamental e nos anos ímpares, far-se-ia a avaliação da 8ª série do ensino fundamental, da 2ª série do ensino médio e da 3ª/4ª série da Habilitação do Magistério. O período de dois anos entre um teste e outro, para uma mesma série, era justificado pelos organizadores, como necessário para a implementação de medidas de intervenção, para sanar as deficiências detectadas, principalmente no âmbito das escolas, onde as intervenções podem adquirir maior agilidade do que no nível intermediário e central.

A aplicação de questionários contextuais para os alunos contemplando aspectos da sua vida escolar e familiar e do questionário da escola destinados a diretores, especialistas, professores e colegiado escolar tinha como objetivo o fornecimento de dados que pudessem contribuir para a discussão sobre as relações dos resultados dos testes com outras variáveis intra e extraescolar, úteis para os gestores escolares e do sistema de ensino para a elaboração de políticas educacionais.

Diferentemente do SAEB e das atuais avaliações no estado de Minas Gerais, o Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, abrangia um número maior de disciplinas, inclusive redação, e as séries intermediárias, conforme demonstram o Quadros 2 e 3.

QUADRO 2 – Avaliações realizadas em Minas Gerais no período de 1992-1998

1992	1993	1994	1995	1996	1998
3ª série E.F.	5ª série E.F	3ª série E.F.	8ª série E.F.	3ª série	4ª E.F.
8ª série E.F.	2ª série E.M	5ª série E.F.	2º série E.M.	5ª série	8ª E.F.
	3ª/4ª série Magistério		3ª/4ª série Magistério		2º série E.M.

Fonte: Elaborado a partir de Vianna *et al.* (1993)

QUADRO 3 – Disciplinas/Conteúdos avaliados – 1992/1998

Disciplinas/Conteúdos	3ª série EF	5ª série EF	8ª série EF	2º ano EM	3ª/4ª série Magistério
Língua Portuguesa	X	X	X	X	X
Matemática	X	X	X	X	X
História		X	X	X	
Geografia		X	X	X	
Ciências	X	X	X		
Biologia				X	
Física				X	
Química				X	
Alfabetização					X
Redação	X	X	X	X	X

Fonte: Elaborado a partir de Vianna *et al.* (1993)

Importa ressaltar que a escolha das séries avaliadas não foi feita de forma aleatória, mas demonstra uma preocupação com o processo educacional. Os anos iniciais, definidos como ciclo da alfabetização, sempre representaram um ponto de tensão no ensino brasileiro, com elevados índices de fracasso escolar. Avaliar o último ano do CBA poderia permitir verificar até que ponto os objetivos previstos para esse ciclo estavam sendo alcançados. Da mesma forma, a 5ª série sempre foi considerada um ponto de estrangulamento, momento em que ocorre a transição dos alunos dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental, com mudanças radicais na organização dos tempos escolares, na proposta curricular com a diversificação dos conteúdos, nas metodologias de ensino e um número maior de professores. A 8ª série é o momento de finalização do ensino fundamental, sendo importante uma avaliação da construção

escolar dos alunos e, para muitos deles, representa a terminalidade da escolarização.

Quanto ao ensino médio, os argumentos apresentados por Vianna *et al.*, são:

A 2ª série do Ensino Médio, que ainda não se acha inteiramente contaminada pela influência dos cursos preparatórios para o acesso ao ensino de terceiro grau, foi selecionada para integrar o projeto, fornecendo subsídios sobre o sistema em algumas importantes áreas de conteúdo nesse nível: Português, Matemática, Física, Química e Biologia, além de informações sobre o funcionamento da escola. A inclusão da 3ª/4ª série da Habilitação Magistério resultou de razões óbvias: conhecer aspectos da formação dos futuros professores que irão atuar nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental (VIANNA, *et al.* 1993).

A priorização do magistério indica uma preocupação com a formação dos profissionais que atuariam nas séries iniciais do ensino fundamental, na medida em que a avaliação pode fornecer subsídio para repensar os conteúdos e metodologias desses cursos.

A opção pela avaliação censitária foi segundo Vianna *et al.* (1993) com a intenção deliberada de: I) criar uma cultura de avaliação em todo o sistema; II) influenciar, através dos instrumentos utilizados, as práticas avaliativas das escolas; III) possibilitar que todas as escolas realizem processos de autoavaliação; IV) levar os professores a uma atividade cooperativa dentro da própria escola e com membros dos Colegiados Escolares; V) identificar as escolas que necessitam de maior assistência técnica e financeira; VI) permitir que as escolas adquiram autonomia, sobretudo pedagógica; VII) positivar, no conjunto do sistema, as escolas de melhor desempenho a fim de que seus professores e demais participantes do processo educativo possam ter o seu mérito reconhecido.

As responsabilidades pela formulação, execução e utilização dos resultados foram descentralizadas, abrangendo os três níveis do sistema: central (SEE-MG), regional (SREs) e escolas. À SEE-MG cabia a definição da abrangência, séries, conteúdos, bem como organizar os grupos de trabalho e treinar, em todos os níveis, os responsáveis pelas demais tarefas para a implementação do programa.

A disseminação dos resultados ocorreu por meio da publicação de relatórios, embora outras formas também pudessem ser realizadas, com formato e linguagem diferenciada, tendo em vista o tipo de usuário, se interno (escolas, delegacias regionais de ensino e secretaria de educação), ou externo (legisladores, políticos, sindicatos, associações

diversas, empresários, imprensa e público em geral). Nas escolas ocorreram estudos detalhados dos resultados e a produção de relatórios próprios que foram repassados para os pais. Vianna *et al.* (1993) destacam que os resultados das avaliações permitiram aos gestores estaduais a identificação de municípios com altos riscos educacionais, embasar a construção de uma proposta de conteúdos básicos de 1ª a 4ª série do 1º grau e subsidiar programas de capacitação docente.

Segundo Mello (s/d.) a ausência de uma cultura avaliativa constituiu, à época, um importante obstáculo a ser vencido. Reuniões com o sindicato dos professores, diretores de escolas e equipes da SEE-MG foram realizadas para esclarecer a importância da avaliação e “que a avaliação não deve ser vista – porque não o é – como ameaça aos professores ou às escolas” e o conhecimento “dos resultados produzidos pelo sistema de ensino são fundamentais para tornar a todos mais responsáveis pelo produto do seu trabalho” (MELLO, s/d, p. 38). Reuniões foram realizadas também com a Federação de Pais e com os pais participantes dos Colegiados Escolares, para discutir a importância dos usuários terem acesso aos resultados do processo educacional.

Em 1998, o Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais sofreu modificações que alteraram o seu desenho inicial. Com a introdução do sistema de progressão continuada, somente as 4ª e as 8ª séries do ensino fundamental continuaram a ser avaliadas, e as áreas do conhecimento ficaram restritas à Língua Portuguesa, Matemática e Redação, e o compromisso inicial com a participação da comunidade escolar, principalmente dos professores, foi secundarizada.

Apesar de elencar como um dos objetivos da avaliação “positivar, no conjunto do sistema, as escolas de melhor desempenho a fim de reconhecer o mérito desses professores” avaliamos, em concordância com Brooke (2006, p. 386), que o sistema mineiro de avaliação, no seu início, não se configura como sistema de responsabilização, pois não foi desenhado com o objetivo de classificar as escolas, nem responsabilizá-las individualmente, sendo seu caráter mais formativo. Podemos supor, que ao considerar que essa proposta de avaliação externa tinha um caráter formativo, o autor esteja se referindo ao fato de ter entre os seus objetivos a possibilidade da escola realizar processos de autoavaliação, incentivar processos colaborativos entre os profissionais e possibilitar que as escolas adquiram maior autonomia. No entanto,

desconhecemos a existência de avaliações do programa que nos permitam verificar se esses objetivos foram alcançados. Assim como desconhecemos se escolas públicas estaduais mineiras realizaram processos de autoavaliação, que poderia ter sido uma experiência positiva.

3.3.3. Escola Sagarana e implantação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação (SIMAVE)

Em 1999, Itamar Franco assumiu o governo de Minas Gerais e nomeou o ex-ministro da educação Murílio Hingel⁴⁶ para a Secretaria de Educação, que se comprometeu a fazer uma gestão pautada nos princípios e diretrizes estabelecidas na Carta dos Educadores Mineiros, aprovada no Fórum Mineiro de Educação, realizado em Belo Horizonte, no ano anterior, na recém-aprovada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96) e nos compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien/Tailândia. Além disso, apresentou fortes críticas ao modelo educacional implantado em Minas Gerais, no período anterior, principalmente por ter sido orientado por consultores estrangeiros ligados ao Banco Mundial, estruturado na lógica da produtividade, eficiência e performance administrativa e nos princípios da Gestão da Qualidade Total na Educação.

Uma nova política educacional, denominada de Escola Sagarana, cujos princípios preconizavam a democracia, humanismo, educação como direito de todos e dever do Estado, cidadania, modernidade, mineiridade, descentralização e interação, foi implantada no estado (MINAS GERAIS, 2002, p. 16).

No plano estratégico, a “Escola Sagarana” definiu como prioridades a implantação do Sistema Mineiro de Educação, do Sistema Estadual de Avaliação de Desempenho Escolar, do Instituto Superior de Educação e a implantação do Sistema Estadual de Controle e Avaliação da Qualidade da Educação. Para tanto, foram estabelecidos regimes de colaboração com a Universidade Federal de Juiz de Fora, a Universidade Federal de Viçosa e a Universidade Federal de Minas Gerais, para a realização de pesquisas, estudos e projetos, e para capacitação de pessoal. Como ação “a contratação

⁴⁶ Murílio Hingel foi ministro de educação no governo de Itamar Franco, de 1º de outubro de 1992 a 1º de janeiro de 1995.

de grupo de pesquisadores para elaboração, em conjunto com a Secretaria da Educação, de projeto piloto para avaliação do sistema escolar e capacitação de recursos humanos” (MINAS GERAIS, 1999, p. 61).

Apesar das fortes críticas feitas ao governo anterior, a proposta da “Escola Sagarana” não alterou radicalmente o que já vinha sendo realizado, dando continuidade a muitos projetos, mas manteve sempre um discurso crítico quanto aos financiamentos do Banco Mundial. Segundo Marques (apud Silva 2011), houve “tempos de modernização arcaica” devido a um hibridismo entre as propostas educacionais do ProQualidade, fases Hélio Garcia e Eduardo Azeredo e a “Escola Sagarana” da fase Itamar Franco. No que diz respeito especificamente ao programa de avaliação, Sousa e Oliveira (2007) destacam que em seus estudos não encontraram justificativas para a reestruturação do programa que estava em curso desde 1992, a não ser críticas quanto à falta de clareza dos seus objetivos e dos seus desdobramentos.

Como uma das prioridades do governo, o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE, foi regulamentado pela Secretaria de Educação, por meio da Resolução nº 14, de 03 de fevereiro de 2000, reeditada com alterações no mesmo ano, por meio da Resolução n. 104, de 14 de junho, que também criou o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – PROEB. A publicação dos resultados das escolas para a sociedade era considerada pelos órgãos gestores como parte integrante do processo ensino-aprendizagem, “não para excluir, punir ou premiar, mas para identificar qualidades e dificuldades de quem ensina e de quem aprende com a finalidade de incluir ambos no processo de construção do conhecimento e educação para a vida” (MINAS GERAIS, 2002).

O SIMAVE apresenta similaridades com o SAEB, em especial na sua estrutura e nos seus instrumentos, mas mantém uma diferença marcante com o mesmo pelo fato de ser universal, coletando informações de todas as escolas. Considerado como um mecanismo estratégico de diagnóstico e planejamento da política educacional do estado, o SIMAVE apresenta como objetivos:

- I) Promover a avaliação sistemática da rede pública de educação básica do Estado;
- II) criar novos instrumentos de participação da sociedade e dos profissionais da Educação na gestão da Escola Pública;
- III) democratizar o acesso à informação sobre a Educação

Pública; IV) desenvolver procedimentos de gestão baseados na avaliação continuada das políticas públicas educacionais e em critérios de equidade; V) fortalecer a escola como instituição fundamental de promoção da igualdade de oportunidades para todos os mineiros (MINAS GERAIS, Resolução, 104, 14/06/2000).

A Resolução nº 104 de 14 de julho de 2000 estabelece ainda os princípios do SIMAVE: descentralização, participação, centralidade da escola, gestão consorciada, formação de professores, equidade, publicidade e independência. Define, ainda, que a gestão do SIMAVE será feita em âmbito estadual, por um Conselho Deliberativo e uma Comissão Executiva, constituindo-se em cada Superintendência Regional de Ensino (SRE), uma Comissão Regional de Avaliação da Educação Pública e que a competência do SIMAVE era a implementação, a cada dois anos, do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB). Destaca-se que o Conselho Deliberativo era composto por seis membros: o Secretário de Estado da Educação (ou seu representante), um representante dos profissionais da educação, um representante das Universidades Federais sediadas no estado, um representante das Instituições Estaduais de Ensino Superior, atuantes na área de formação de professores, um representante do Conselho Estadual de Educação e um representante da União Nacional dos Secretários Municipais de Educação (UNDIME).

3.3.4. Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB)

O PROEB foi criado no ano de 2000, com a regulamentação do sistema de avaliação de Minas Gerais e persiste até os dias atuais com algumas alterações. Trata-se de um programa de avaliação da rede pública de educação básica, cujo objetivo é avaliar e monitorar o desempenho coletivo dos alunos e das unidades escolares públicas estaduais e municipais do estado, nas habilidades e competências desenvolvidas em Língua Portuguesa e Matemática e o nível de sucesso obtido pelos profissionais e as escolas no processo educativo. A informação é produzida para o conjunto dos alunos da instituição escolar. Não tem como objetivo, portanto, avaliar individualmente o aluno, o professor ou o especialista.

O PROEB foi desenvolvido por meio de um acordo de cooperação técnica assinado com o Ministério da Educação Nacional, Ciência e Tecnologia, da França, e posteriormente

com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), do Ministério da Educação (MINAS GERAIS, 2002, p. 44).

O Programa foi implementado por meio da gestão consorciada com as Instituições de Ensino Superior. A Universidade Federal de Juiz de Fora é a instituição coordenadora do PROEB, por meio do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED), da Faculdade de Educação, sendo suas responsabilidades: a elaboração, impressão e distribuição de testes e questionários aplicados; o planejamento e acompanhamento da implantação do Programa em todo o Estado e em cada uma das Superintendências Regionais de Ensino; a supervisão e o acompanhamento do trabalho desenvolvido pelas instituições regionais de Ensino Superior; a organização, o processamento e a análise dos resultados dos testes e dos dados obtidos com os questionários; a divulgação dos resultados, com a elaboração do boletim de avaliação por escola, bem como dos boletins pedagógicos por área de conhecimento avaliada.

Segundo a Resolução nº 104 de 14/07/2000, o PROEB deveria avaliar os alunos do primeiro ano do ciclo intermediário (atual 5º ano) e do último ano do ciclo avançado do ensino fundamental (atual 9º ano) e a 3ª série do ensino médio, das escolas públicas estaduais e municipais, nas diversas áreas do conhecimento que integram a Educação Básica, completando-se um ciclo completo de avaliação a cada dois anos. Sendo que no primeiro ano seriam avaliadas as competências em Língua Portuguesa e Matemática e, no segundo ano, em Ciências Humanas e Ciências da Natureza, por intermédio da aplicação de testes elaborados com a participação dos professores das escolas públicas do estado.

Além dos testes, o PROEB incluiu outros instrumentos importantes para o processo de avaliação, como questionários para os alunos, com o objetivo de fazer o levantamento do perfil socioeconômico e cultural; questionários para professores e especialistas da escola, com o objetivo de traçar o perfil dos profissionais. Além disso, devem ser computados dados relativos às condições da escola e ao seu comportamento quanto à seletividade dos alunos (índice de evasão, repetência ou retenção).

A Resolução nº 104 de 14/07/2000, previa ainda, após a conclusão dos procedimentos de avaliação, a implantação nas SREs de subprogramas de avaliação continuada, com o

objetivo de promover o debate sobre os resultados, elaborar e implementar estratégias de enfrentamento dos problemas identificados e refletir sobre as práticas de avaliação correntes nas unidades escolares.

A SEE-MG disponibilizou para as escolas *links* para *download* dos Guias de Elaboração de Itens de Língua Portuguesa e Matemática, com o objetivo principal de informar sobre os critérios a serem observados na elaboração de itens de avaliação em larga escala, as recomendações técnicas e pedagógicas a serem consideradas na elaboração de bons itens e, ainda, atividades práticas que contribuem para que os professores elaborem itens que atendam a tais recomendações e uma análise detalhada das Matrizes de Referência para avaliação em Língua Portuguesa do SAEB (5º e 9º anos do ensino fundamental, 3º ano do ensino médio), além de sugestões de suportes para a elaboração de novos itens.

A Matriz de Referência do PROEB foi elaborada a partir dos Conteúdos Básicos Comuns (CBC) da rede estadual de ensino, revisado no período de 2000 a 2010, por especialistas em ensino das diversas disciplinas. O CBC, orientações pedagógicas, roteiro de atividades e módulos didáticos estão disponíveis no portal educacional do Centro de Referência Virtual do Professor (CRV⁴⁷), criado⁴⁸ com o objetivo de servir de fonte de informações para os professores e de espaço para os fóruns de discussão na implantação do CBC no estado.

Os resultados das avaliações são produzidos em médias de proficiência, obtidos por meio da Teoria de Resposta ao Item (TRI), agrupados em três padrões de desempenho - baixo, intermediário e recomendado - para cada etapa de escolarização, compondo uma escala de proficiência. Os níveis de proficiência traduzem, em termos numéricos, as

⁴⁷ O CENTRO DE REFERÊNCIA VIRTUAL DO PROFESSOR - CRV é um Portal Educacional que integra recursos de apoio ao professor, destinado à organização, planejamento, execução, e avaliação das atividades de ensino no contexto da educação básica. Mais informações <http://crv.educacao.mg.gov.br>

⁴⁸ Segundo Alves (2013, p.158), a SEE-MG ocupava desde 1930 o prédio localizado na Praça da Liberdade, Belo Horizonte. Ao deixá-lo, a Secretaria deu-lhe a destinação de “Centro de Referência do Professor” (CRP), com a finalidade de propiciar a realização de estudos e investigações científicas, a utilização da tecnologia no processo pedagógico e a reconstrução da história do ensino em Minas Gerais, com vistas ao aperfeiçoamento técnico-pedagógico dos profissionais da educação. Segundo a autora, somente em 2003, o secretário-adjunto de Estado de Educação, João Antônio Filocre Saraiva, comunicou a intenção de transformar a rede pública de ensino numa rede virtual e notificou que a plataforma a ser utilizada por esse projeto estava sendo desenvolvida para ser disponibilizada na Internet. O secretário anunciou como “plataforma” o que se tratava do Portal Educacional CRV.

habilidades desenvolvidas por cada aluno e as proficiências médias indicam o desempenho dos alunos avaliados, agrupados por SREs, municípios e escolas.

3.3.5. Divulgação dos resultados do PROEB

Os resultados do PROEB são divulgados para o estado, por SRE, por município e por unidade escolar. Os instrumentos utilizados para a divulgação dos resultados são o Kit de revistas do SIMAVE: PROEB/PROALFA e o Portal da Avaliação da SEEMG. No SIMAVE 2013 o Kit foi composto pelas seguintes revistas: (i) “Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – Revista do Sistema”; (ii) “PROALFA/PROEB – Revista da Gestão Escolar”; (iii) PROALFA – Revista Pedagógica; (iv) PROEB – Revista Pedagógica– para cada disciplina e série/ano avaliado.

As revistas pedagógicas para o ano de 2013 foram organizadas em cinco eixos: (i) Avaliação externa e avaliação interna: uma relação complementar; (ii) interpretação de resultados e análises pedagógicas: Matriz de Referência, composição dos cadernos de testes, Teoria da Resposta ao Item (TRI), escala de proficiência, padrões de desempenho; (iii) Estratégias pedagógicas; (iv) Experiências em foco; (v) os resultados desta escola. Neste último, são apresentados os seguintes dados:

- a) Proficiência média da escola: Permite comparar a proficiência média da escola com as médias do estado e da SRE ou do município.
- b) Participação: informa o número previsto de alunos para a realização dos testes e quantos efetivamente participaram, no estado, na SRE ou no município e na escola.
- c) Percentual de alunos por Padrão de Desempenho: Permite acompanhar o percentual de alunos distribuídos por padrões de desempenho (Baixo, Intermediário e Recomendado) na avaliação realizada.
- d) Percentual de alunos por nível de proficiência e Padrão de Desempenho: Apresenta a distribuição dos alunos ao longo dos intervalos de proficiência. Os gráficos permitem identificar o percentual de alunos para cada nível de proficiência em cada um dos Padrões de Desempenho. Os dados são fornecidos para o estado, a SRE e escola.

Uma das ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação a partir do PROEB foi o estabelecimento do Sistema de Ação Pedagógica (SIAPE), em 2001, por meio da Resolução nº 151, de 18/12/01, determinando que todas as escolas destinassem quatro horas por mês para que professores e especialistas se reunissem para discutir as deficiências apontadas pelo SIMAVE e outras questões relativas à escola.

Em seus estudos Barretto (2001) ressalta o envolvimento dos educadores da rede, que atuam na escola, participando da divulgação do programa, preparação dos recursos humanos, aplicação das provas e sua coordenação e supervisão local, correção dos testes, elaboração e divulgação dos relatórios. A participação dos pais também estava prevista na condição de “controladores da qualidade”. Os resultados do rendimento dos alunos seriam posteriormente trabalhados pelos órgãos gestores junto às escolas e procurando-se articulá-los a outros aspectos do sistema escolar.

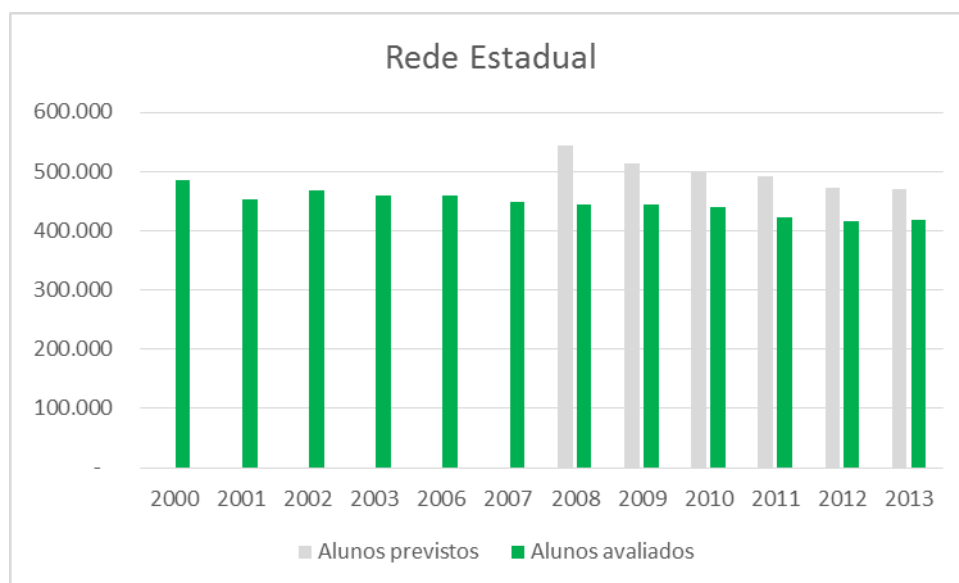
A trajetória do PROEB, no período de 2000 a 2013, pode ser verificada no Quadro 4 e nos Gráficos 1 e 2:

QUADRO 4: Disciplinas avaliadas no PROEB – 2000 a 2013

2000	2001	2002	2003	2006 a 2013
Língua Portuguesa e Matemática	Ciências Humanas/Ciências da Natureza	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa e Matemática
5º e 9º ano do EF 3º ano do EM	5º e 9º ano do EF 3º ano do EM	5º e 9º ano do EF 3º ano do EM	5º e 9º ano do EF 3º ano do EM	5º e 9º ano do EF 3º ano do EM

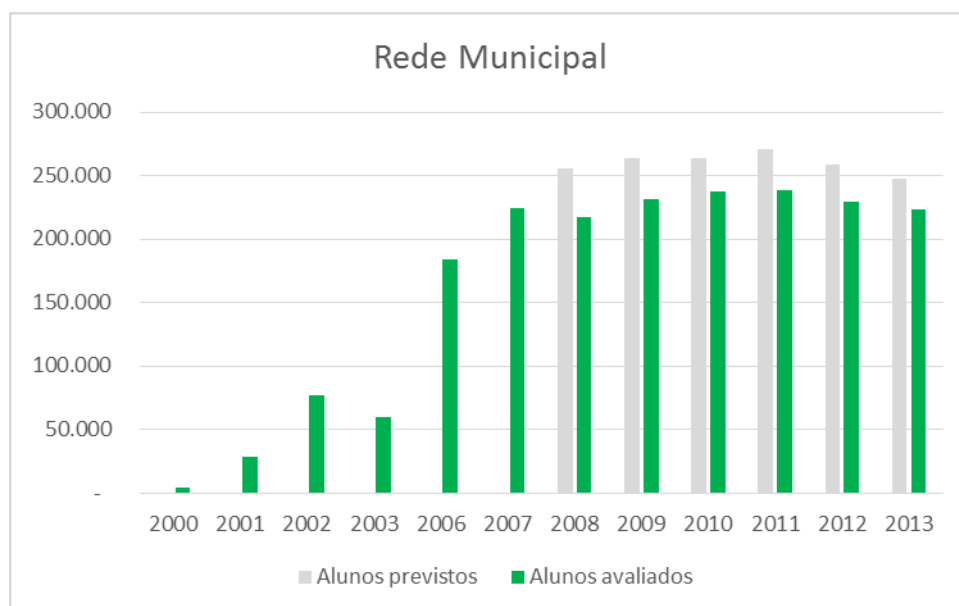
Fonte: SEE-MG. SIMAVE/PROEB – Revista do Sistema/2013

GRÁFICO 1 - Evolução da participação dos alunos da rede estadual no PROEB (2000-2013)



Fonte: SEE-MG. SIMAVE/PROEB – Revista do Sistema/2013

GRÁFICO 2: Evolução da participação dos alunos das redes municipais de MG no PROEB (2000-2013)



Fonte: SEE-MG. SIMAVE/PROEB – Revista do Sistema/2013

A partir de 2003, com o início do governo de Aécio Neves, o sistema de avaliação mineiro criado nos anos de 1990, foi reformulado e inserido na reforma gerencial do

Estado, denominada “Choque de gestão”, com a estruturação de um sistema de metas por unidade escolar, vinculadas à bonificação por resultados e avaliações de desempenho individual.

Destacamos as observações de Tripodi (2012, p.38) que “ao se debruçar sobre as formas de organização de um Estado, não se pode perder de vista o fato de que a adoção ou preterição de determinados modelos de gestão guardam estreitas relações com as tradições políticas do lugar onde essas mudanças serão ou não implementadas”. Essas observações são fundamentadas no fato de que os governos anteriores ao de Aécio Neves apresentavam orientação política e ideológica próximas, o que contribuiu para a implantação do “Choque de Gestão” e do modelo contratual como forma de regulação em Minas Gerais.

3.4. A política “Choque de Gestão”

Em seu discurso ao assumir o governo de Minas Gerais, em janeiro de 2003, Aécio Neves defendeu a necessidade de empreender uma reforma no aparelho do Estado, em conformidade com as propostas do seu plano de governo “Prosperidade: a face humana do desenvolvimento”. Na perspectiva do governo eleito, o déficit orçamentário do estado era decorrente de vários fatores “todos eles vinculados à noção de uma gestão pública não voltada para os resultados, sem critérios de metas e formas de acompanhar o desempenho de órgãos e servidores, a par de uma grave lacuna no processo estadual de planejamento” (ANASTASIA, 2006, p. 14). Nesse contexto, era urgente um “choque de gestão” no aparelho do Estado, sintetizado por Vilhena (2006) como o conjunto integrado de políticas de gestão públicas orientadas para o desenvolvimento. Na percepção de Neves e Melo (2007), a expressão “Choque de Gestão” pretendia provocar a “reflexão sobre a necessidade de reverter o modelo burocrático, centralizado e moroso da administração pública em uma nova modalidade de gerenciamento focado nos resultados para atender as demandas da sociedade”.

Ressalta-se que muitas das propostas do governo Aécio Neves estavam em consonância com as apresentadas na reforma gerencial do Estado brasileiro idealizada pelo ministro Bresser Pereira e efetuada no governo de Fernando Henrique Cardoso. Estiveram presentes características como: a institucionalização das parcerias público-privada

(PPP), o papel do Estado mais voltado à coordenação de projetos, numa perspectiva de regulação, o discurso de controle social dos conselhos de política pública e de autonomia de gestão.

Implantado no primeiro mandato de Aécio Neves, como a Primeira Geração do Choque de Gestão (2003-2006), a política teve continuidade nas gestões seguintes: Segunda Geração do Choque de Gestão (2007/2010), denominada de Gestão por Resultados (GpR) e Terceira Geração do Choque de Gestão (2011-2014), denominada de Gestão para Cidadania (GpC). Três grandes pilares sustentaram o Choque de Gestão: alcançar o equilíbrio fiscal, por meio da efetiva disciplina financeira; intensificar o esforço de geração de receitas e melhorar a qualidade da gestão, reduzindo os gastos, e planejamento das prioridades orçadas em bases realistas.

O “Choque de Gestão: pessoas, qualidade e inovação na administração pública” pretendia, segundo o discurso oficial, “dar ao Estado modernidade, agilidade e eficiência, adequando-o aos novos tempos e, ao mesmo tempo, garantir transparência aos atos e ações do governo” (MINAS GERAIS, 2004) e para atingir os objetivos propostos foi constituído um arcabouço legal “a partir de um novo paradigma que prevê o alinhamento entre o desenvolvimento de pessoas, objetivos organizacionais e avaliação dos resultados das políticas públicas” (MINAS GERAIS, 2004).

Decorrente da Resolução 5.210/2002 foram aprovadas, ainda em 2003, 63 leis delegadas elaboradas pelo executivo que estipulavam alterações na estrutura administrativa de todo os setores do aparelho do estado – saúde, educação, social, defesa, planejamento, etc. Dentre as ações do governo destacam-se auditorias nas secretarias, fundações e autarquias subordinadas à Auditoria Geral do Estado; a criação do Colegiado de Gestão Governamental (Decreto 43.145/03), órgão de assessoramento do Governador do Estado com o objetivo de melhor formular e acompanhar a implementação de políticas públicas e programas governamentais; o Programa de Modernização da Gestão (Decreto 43.146/03); a redução do número de secretarias e de cargos comissionados e a criação da função gratificada em substituição a alguns cargos comissionados. Destaca-se também a fusão das Secretarias de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, junto com a Secretaria de Estado da Fazenda, dando origem à super Secretaria de

Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que assumiu a condução de todo o programa Choque de Gestão.

A lei delegada nº 59/2003, ao dispor sobre a Secretaria de Estado da Educação define objetivos e competências do órgão e trata do seu alinhamento com as diretrizes gerais do governo, em articulação com a SEPLAG, para as ações voltadas para “o desenvolvimento dos currículos e programas referentes ao desenvolvimento escolar; a instituição da avaliação de desempenho e das parcerias da área da educação com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP” (TRIPODI, 2014, p. 93).

Acompanhando uma tendência de âmbito mundial, foram ampliadas as parcerias do setor público com o terceiro setor e o setor privado na prestação de serviço público, por meio da celebração de termos de parceria com as OSCIPs⁴⁹ e das Parcerias Público Privado (PPP)⁵⁰.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que constitui o planejamento estratégico de longo prazo para o Estado, foi reformulado, estabelecendo-se uma nova visão de futuro, de acordo com o governo – “tornar Minas Gerais como melhor lugar do país para se viver e investir em 2020”. Foi definida ainda uma carteira de 31 Projetos Estruturadores denominada Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES), com o propósito de se atingir resultados concretos que sinalizassem a visão de futuro.

Com relação à Gestão de Pessoas, foi desenvolvido um novo padrão de política de recursos humanos, com foco na meritocracia e, na visão dos formuladores da política, na valorização contínua e no desenvolvimento do servidor, sendo institucionalizada no âmbito de todo o Poder Executivo Estadual a Avaliação de Desempenho Individual (ADI) dos servidores efetivos e a reestruturação de todos os planos de carreira.

⁴⁹ Orientações para o estabelecimento de parcerias com as OSCIPs são encontradas na Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

⁵⁰ Lei nº. 14.868, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas.

Como desdobramento do “Choque de Gestão”, uma nova prática administrativa denominada de contratualização de resultados surge nas políticas públicas mineira, viabilizada pelo “Acordo de Resultados”, sancionado pela Lei 14.694, de 30 de julho de 2003, regulamentada pelos Decretos 43.674 e 43.675, de 04 de dezembro de 2003. Segundo a legislação, o “Acordo de Resultados” é “aquele celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão”, formalizado por meio de “instrumento que especifique as metas de desempenho, os prazos de cumprimento e os padrões de controle preestabelecidos e terá por contrapartida o enquadramento do órgão ou da entidade em normas especiais, mais flexíveis, estabelecidas em leis ou atos infra legais, aplicáveis unicamente aos órgãos e às entidades que mantenham fiel cumprimento do Acordo” (MINAS GERAIS, 2003). Observa-se que ocorre “uma inversão dos mecanismos de controle do modelo burocrático-weberiano com foco nos meios para uma nova lógica orientada no alcance de resultados” (NEVES e MELO, 2007).

Os objetivos do “Acordo de Resultados” estão estabelecidos no Art. 4º da Lei 14.694/03:

- I- aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;
- II- estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram o seu papel individual, institucional ou social;
- III- aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;
- IV- fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;
- V- dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados;
- VI- aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização entre o acordante e o acordado;
- VII- promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho institucional, propiciadores do envolvimento dos seus agentes e dirigentes no aperfeiçoamento dos serviços prestados (MINAS GERAIS, 2003).

No âmbito do Acordo de Resultados foi previsto, como mecanismo de incentivo, a possibilidade de concessão de prêmio por produtividade aos servidores dos órgãos acordados, sendo condicionado a um resultado satisfatório na avaliação do Acordo de Resultados e na Avaliação Institucional. O prêmio só poderá ser percebido por servidor

ocupante de cargo de provimento efetivo e por detentor de função pública, mesmo quando no exercício de cargo de provimento em comissão ou função gratificada, que obtiver o nível mínimo de desempenho previsto em regulamento, bem como por servidor ocupante, exclusivamente, de cargo de provimento em comissão (MINAS GERAIS, 2003).

Em suas pesquisas Neves e Melo (2007) detectam que no período de 2003 a 2006 foram celebrados 24 acordos e realizadas um total de 63 avaliações nas organizações acordadas, e a média de resultados obtida nestas avaliações foi de 86,91%, o que levava a crer que as organizações apresentavam um alto grau de eficiência, eficácia e efetividade na implantação da estratégia governamental e de suas políticas públicas. No entanto, segundo os autores, os resultados não refletem, em sua grande maioria, a realidade, tendo em vista que o índice de execução física dos Projetos Estruturadores, para o mesmo período foi de aproximadamente 32%, demonstrando uma forte assimetria de informações entre os acordantes e acordados e o desalinhamento entre os resultados pactuados e as estratégias definidas. Destacam, ainda, que o sistema de premiação adotado apresentava distorções, pois apesar das avaliações terem sido em sua grande maioria satisfatória, apenas dez dentre os vinte e quatro órgãos e entidades acordados distribuíram prêmio por produtividade, desencadeando um processo de desmotivação. Apesar dos problemas ressaltados, a implementação da contratualização de resultados na primeira geração do Choque de Gestão foi consideração bem sucedida pelo governo.

Na ótica de Tripodi (2012, p. 39), o “Acordo de Resultados consiste *no modelo de ‘Estado Contratual’*, ou ‘contratualização de resultados’, em que se dá a negociação entre o Poder Executivo estadual e os dirigentes dos órgãos, à maneira de se alinhar as instituições com a estratégia governamental”. Esse modelo contratual é denominado por Maroy (2011), de regulação pós-burocrática. Por estar centrado na gestão meritocrática, na prestação de contas e responsabilização também pode ser denominado de Estado regulador ou Estado-avaliador.

3.4.1. A segunda geração do Choque de Gestão: “Estado para Resultados” (EpR)

Com a reeleição de Aécio Neves para o governo de Minas Gerais, no período de 2007 a 2010, ocorreu a segunda geração do Choque de Gestão, denominada de “Estado para Resultados”, cujo grande desafio era, segundo Vilhena *et al.* (2006, p. 39), “consolidar, institucionalizar o processo de transformação, de forma a assegurar sua irreversibilidade”. Outro desafio era a integração das agendas social, econômica e fiscal, como por exemplo, a área da educação que foi uma das últimas a assinar contratos de gestão no âmbito estadual.

Como estratégia para alcançar os objetivos para o período foi definida a de “Desenvolvimento” sustentada por iniciativas de vários atores, como o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada. A estratégia “Desenvolvimento” foi desdobrada em um conjunto articulado de seis estratégias setoriais: Perspectiva Integrada do Capital Humano; Investimento e Negócios; Integração Territorial Competitiva; Sustentabilidade Ambiental; Rede de Cidades, Equidade e Bem-estar e “Estado para Resultado”. Esta última apresentou como objetivo dar sustentabilidade à execução das anteriores ao pretender garantir um aparelho estatal eficiente possibilitando a conversão dos gastos governamentais em resultados efetivos e mensuráveis. Para a materialização dessa estratégia foram definidas onze Áreas de Resultados, cada uma delas agrega os principais desafios, objetivos e metas para a administração pública e as iniciativas para transformar as estratégias em resultados efetivos. Para cada área de resultados foi definido um conjunto de objetivos estratégicos e resultados finalísticos (NEVES e MELO 2007).

No cenário do segundo Choque de Gestão foi reformulado o Acordo de Resultados, com o objetivo de promover um maior alinhamento e aderência das políticas setoriais com a agenda de governo, permanecendo a política de contratualização e de incentivos, como motes principais. Foram pactuados, em nível de cada secretaria e entidades vinculadas, os grandes resultados a serem alcançados para cumprimento da estratégia de governo, com detalhamento dos resultados finalísticos, cumprimento do planejado nos Projetos Estruturadores, metas, racionalização do gasto e o cumprimento da Agenda Setorial.

A política de incentivos atrelada ao Acordo de Resultados também foi reformulada, com o objetivo de levar a um maior comprometimento individual, uma vez que, segundo a proposta, cada servidor conhece qual é o seu grau de responsabilidade para atingir os resultados da sua organização, sem desconsiderar a necessidade de um bom resultado global.

Assim, será por meio da avaliação de desempenho institucional e individual, da política de incentivo ao mérito e do alinhamento dos instrumentos de planejamento e gestão que a política de Choque de Gestão buscará se fortalecer.

3.4.2. A terceira geração do Choque de Gestão: “Gestão para a Cidadania” (GpC)

Em 2011, a busca por resultados foi transformada em Gestão para a Cidadania, dando início a terceira geração do Choque de Gestão, com a manutenção das bases dos modelos anteriores: equilíbrio fiscal, qualidade do gasto público e foco nos resultados. A proposta do Executivo para a nova fase do Choque de Gestão “é que os cidadãos passem a ocupar a posição de personagens-chave na definição das estratégias governamentais, deixando de serem vistos apenas como destinatários das políticas públicas implementadas pelo Estado” (BRASIL, 2015). Para Vilhena⁵¹ e Ladeira (2012), nesta nova fase o desenho da política pública deve ser de tal forma eficiente que a percepção de melhoria ou do resultado se dê no âmbito local e, se possível, do indivíduo.

De modo geral, a proposta implementada no período, denominada de “Estado em Redes” prevê o trabalho integrado de áreas temáticas para a execução de programas e a regionalização das ações governamentais com a participação da sociedade civil. Segundo Vilhena e Ladeira (2012) a

reestruturação da forma como são alinhadas as estruturas do Estado, com a instituição do conceito de redes transversais e intersetoriais para execução de programas; a horizontalização e flexibilização das estruturas organizacionais; o desenvolvimento de formas de participação da sociedade civil organizada; a regionalização das estratégias e metas das políticas públicas; e o aprimoramento dos sistemas de informação gerenciais (VILHENA e LADEIRA, 2012, p. 4).

⁵¹ Secretária de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do governo de Minas Gerais

A proposta do executivo defende a necessidade de se considerar a heterogeneidade e as prioridades das demandas da população das diversas regiões do estado, a fim de conseguir um resultado global satisfatório.

3.5. As políticas educacionais no contexto do Choque de Gestão

A SEE-MG manteve alinhamento constante com as diretrizes do “Choque de Gestão”, estabelecendo a necessidade de melhorar a qualidade da educação com os recursos disponíveis, melhorar a gestão das escolas, o processo de avaliação e o monitoramento. Nessa visão, a percepção de qualidade da educação está ancorada na eficiência, na consolidação de mecanismos de avaliação externa do desempenho dos alunos, na transparência dos resultados obtidos junto à sociedade e no pagamento por produtividade.

Entre as ações realizadas para a melhoria da qualidade da educação está a criação do novo plano de carreira para os profissionais da educação (Lei n. 15.294, de 2004), a criação da Avaliação de Desempenho Individual (Lei Complementar n. 71, de 30 de julho de 2003), a instituição do “Acordo de Resultados” e a remuneração variável baseada no Prêmio de Produtividade (2007); de acordo com a execução das metas acordadas. Ressalta-se que as metas podem ser reformuladas quando consideradas infactíveis e que uma parte das metas corresponde ao desempenho dos alunos no SIMAVE. O pressuposto da vinculação de uma parte das metas ao SIMAVE é que os resultados educacionais melhorariam a partir da responsabilização dos profissionais da educação, do controle por resultados, da meritocracia, da ampliação de autonomia e da participação.

Outras ações realizadas pela SEE-MG foram: definição de áreas geográficas prioritárias para uma intervenção estratégica; obrigatoriedade do ensino fundamental de nove anos, Decreto n. 43.506/2003; definição de Conteúdos Básicos Comuns (CBC), regulamentado pela Resolução SEE-MG n. 666, de 2005; criação do PROALFA e do PAAE no âmbito do SIMAVE e remodelação do PROEB para adequá-lo às novas orientações do CBC e torná-lo mais compatível com as avaliações externas federais e o monitoramento de escolas estaduais e das SREs, principalmente por meio do Projeto

Estruturador “Alfabetização em Tempo Certo” que levou à criação do Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetizando em Tempo Certo (PIP/ATC).

Em suas pesquisas, Alvarenga (2014) identifica que embora a contratualização de resultados tenha seu marco legal instituído em Minas Gerais, desde o ano de 2003, o primeiro acordo de resultados entre a SEE-MG e o Governador só foi assinado no ano de 2007, no âmbito do Programa Estado para Resultados, quando foram definidos os resultados finalísticos, os projetos estruturadores⁵² e as iniciativas de gestão⁵³.

Em 2008, a SEE-MG passou a contratar resultados com as equipes de trabalho do órgão central, com as SREs e com todas as escolas da rede pública estadual. A consolidação deste modelo de gestão consiste na efetivação de um contrato entre a SEE-MG e as equipes gestoras das escolas que assumem a competência de gerir os processos educativos e alinhar as condições e as realidades internas da escola às estratégias do Governo Estadual. Cada escola elabora o seu Plano de Metas, documento que formaliza a contratualização de resultados entre a escola estadual e a SEE-MG, instrumento que apresenta os indicadores de resultados e as metas a serem alcançadas. A escola assume a responsabilidade pela melhoria do desempenho dos seus alunos e, conseqüentemente, por elevar os resultados do estado nas avaliações externas estaduais, nacionais e internacionais.

Na perspectiva de Tripodi (2012), com a qual concordamos, uma vez que os objetivos finalísticos já foram pactuados entre a SEE-MG e o governo, não seria necessário o seu desdobramento em uma segunda parte, com a equipe de trabalho e escolas, já que o órgão central contratado mantém uma relação de hierarquia e poder que lhe permite mandar executar aquilo que se tornou norma pelo contrato. No entanto, a razão da assinatura do contrato de 2ª parte pode ser vista como uma estratégia, de caráter persuasivo, para “fazer com que o comportamento da linha de frente da educação (professores principalmente) estejam alinhados com os interesses governamentais no que tange ao cumprimento das metas estipuladas, levando, no alcance dessas, ao Prêmio

⁵² Podem ser definidos como aqueles cujas ações gerenciais são prioritárias para se atingir os resultados previstos. (VILHENA, *et. al.*, 2006)

⁵³ Conjunto de atividades de caráter administrativo, consideradas essenciais para a execução dos projetos estruturadores e que alinham os programas das áreas setoriais com a macro política governamental (VILHENA, *et. al.*, 2006)

de Produtividade” (TRIPODI, 2012, p. 125), bem como reduzir as resistências e tensões à política do governo.

Os contratos relativos ao período de 2008 a 2013, apesar de perpassarem três períodos diferentes da gestão pública, têm em comum a pactuação de resultados finalísticos, transparência, uso de novas tecnologias, publicidade, premiação e ampliação das autonomias gerencial, orçamentária e financeira do acordado – termos referenciados nos Acordos de Resultados. Apesar dos termos participação da comunidade e fortalecimento da gestão democrática nas escolas serem mencionados apenas nos Acordos de Resultado de 2011 e 2012, respectivamente, eles estão presentes nas políticas educacionais mineiras desde os anos de 1990. O compartilhamento de decisões e de responsabilidade; responsabilização dos agentes educacionais e a prestação de contas à sociedade mineira foram citados apenas no Acordo de Resultados de 2012 (ALVARENGA, 2014).

A contratualização caracteriza-se, por um lado, pela relativa autonomia gerencial para os signatários, concedida pelas agências executivas, sendo que em troca aqueles devem se comprometer com determinadas metas estipuladas à época de assinatura do contrato. Tripodi (2012) avalia que no caso da educação a contratualização é bastante questionável, uma vez que “a busca do cumprimento das metas pode induzir processos difíceis de serem contornados dentro da escola”. Poderia levar, por exemplo, à restrição curricular e formas metodológicas que fiquem restritas apenas àquilo que levará a escola a atingir as metas pactuadas. Em consonância com Lima (2001), acrescentamos outro argumento que é o fato da escola ser uma organização social complexa, multifacetada, cuja dinâmica resulta da ação simultânea de vários componentes, premissas, atores sociais e fatores que evoluem num contexto de diversidade (de processos, funções e objetivos), de complexidade (tecnologias e culturas) e incertezas relativas às oportunidades e aos efeitos das decisões. Estas incertezas se explicam, em grande parte, pelo fato de o objeto de trabalho do professor ser de interação com o educando, dotado de iniciativas, capacidade de resistir ou de participar da ação do professor (Tardif e Lessard, 2012).

Outro aspecto importante de se salientar no âmbito da contratualização é que, estando o discurso da qualidade e da equidade intimamente relacionado ao alcance das metas

acordadas, com centralidade no desempenho dos alunos nas avaliações externas em larga escala, ocorre um reducionismo do conceito de qualidade.

Apesar da SEE-MG não pactuar metas com o governo no período de 2003-2006, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI – do período contém o marco situacional, o objetivo estratégico, as estratégias iniciais e prioritárias e os indicadores destinados a nortear as ações do sistema educacional mineiro. O Quadro 5 apresenta as prioridades para o período de 2003-2011, e para cada uma delas foram estabelecidas estratégias e indicadores.

QUADRO 5 – Prioridades políticas para a área educacional no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003- 2011)

PMDI/2003	PMDI/2007	PMDI/2011
<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade da educação fundamental; -Universalização e melhoria do Ensino Médio - Formação para o trabalho para alunos em área de vulnerabilidade social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover um salto na escolaridade média da população, orientado por padrões internacionais de custo e qualidade. - Reduzir as disparidades regionais de aprendizado em Minas Gerais. - Promover um salto de qualidade no ensino, orientado por padrões internacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar a escolaridade média da população. - Consolidar a rede pública como um sistema inclusivo de alto desempenho. - Reduzir as desigualdades educacionais. - Aumentar a qualidade e a produtividade do trabalho educacional

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Alvarenga (2014)

Entre as estratégias prioritárias para o PMDI 2011-2030, destacam-se: desenvolvimento profissional dos professores; avaliação e premiação por resultados; desenvolver a capacidade gerencial dos diretores das escolas públicas; universalizar o acesso e ampliar a atratividade do ensino médio, a partir de uma perspectiva empreendedora e inovadora; ampla mobilização para elevar a qualidade da educação de forma sustentável, consolidando os instrumentos de educação à distância e a implantação da Escola em Tempo Integral; implantar ampla parceria entre entidades governamentais e privadas,

universidades e instituições tecnológicas, para um grande esforço conjunto de qualificação, capacitação e formação profissional técnica de qualidade, orientada pela demanda das empresas e coerente com as principais dinâmicas territoriais.

No contexto de “controle fiscal” e inovação na gestão pública, definidos pelo governo, a educação deveria avançar, não por meio de mais recursos para a área, mas “com ganhos de eficiência e com maior equidade na gestão do sistema estadual de ensino” (PINTO; SARAIVA, 2010, p. 114). O lema da SEE-MG propagandeado para todo o sistema educacional mineiro passou a ser: “Fazer mais e melhor com menos” e “Toda a Escola deve fazer a diferença”.

3.5.1. Novas avaliações: Programa de Avaliação da Aprendizagem (PAAE) e o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA)

No campo da avaliação educacional o SIMAVE foi ampliado com a criação em 2005, pela Secretaria de Educação de Minas Gerais, de mais dois programas: Programa de Avaliação da Aprendizagem (PAAE) e o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA).

O PAAE é uma política de avaliação da aprendizagem que confere à escola a responsabilidade pela sua coordenação e pela gestão de seus resultados, mas responsabiliza o sistema estadual pelo fornecimento de suporte didático para a sua operacionalização e para a definição dos referenciais de aprendizagem definidos como indicadores do que é básico para todos os alunos em Minas Gerais. Possibilita, por meio de sistema *on-line*, agilidade na aplicação de provas e rapidez na obtenção de dados diagnósticos, atuando como suporte didático para gestores e professores. Seu objetivo é identificar necessidades imediatas de intervenção pedagógica. É composto por três avaliações com objetivos distintos: **Avaliação Diagnóstica** que apresenta o conhecimento prévio do aluno acerca do conteúdo a ser trabalhado durante o ano letivo; **Avaliação de Aprendizagem** que mostra o conhecimento acumulado pelo aluno durante o ano e **Avaliação Contínua** que se apresenta como uma ferramenta de auxílio para o professor em sala de aula. É formado por um sistema informatizado de geração de provas e emissão de relatórios de desempenho por turma, realizando diagnósticos progressivos da aprendizagem escolar e do ensino para subsidiar o planejamento do

ensino e suas intervenções pedagógicas. As escolas geram provas utilizando as ferramentas do Banco de Itens, formado por questões objetivas, diferenciadas em três níveis de dificuldade e vinculadas aos tópicos/habilidades que devem ser ensinados pelas escolas e aprendidos pelos alunos.

A primeira avaliação do PROALFA ocorreu em 2005. O programa atende não só as escolas da rede estadual, mas também as escolas das redes municipais de Minas Gerais. É constituído por uma avaliação amostral, que abarca alunos matriculados nos 2º e 4º anos do ciclo inicial de alfabetização; e por uma avaliação censitária aplicada nos alunos do 3º ano do ensino fundamental. O PROALFA tem como objetivos avaliar a capacidade de leitura, escrita, interpretação e síntese dos estudantes ao fim do ciclo de alfabetização e indicar intervenções necessárias para a correção dos problemas encontrados nos anos iniciais do ensino fundamental. É realizado anualmente, com a coordenação e supervisão da SEE-MG, em parceria com o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed), da Universidade Federal de Juiz de Fora. Aplicados pelas próprias escolas, os testes são distribuídos para as 47 SREs que, por sua vez, repassam às escolas. Ao fim da aplicação, as provas retornam para o Caed, onde são corrigidas.

3.5.2. Programa de Intervenção Pedagógica e o Dia “D”

Os resultados do Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), aplicado de forma censitária pela primeira vez em 2006, mostraram que praticamente metade dos alunos (48,6%) da rede pública estadual de Minas Gerais matriculados no 3º ano do ensino fundamental, encontrava-se no “baixo desempenho”. A partir da análise dos dados a SEE-MG definiu realizar um trabalho diferenciado, denominado de Plano de Intervenção Pedagógica - Alfabetização na Idade Certa - (PIP), com as SREs de Januária, Almenara e Teófilo Otoni, além da SRE de Governador Valadares, que apresentavam, considerando todo o estado, o segundo maior número absoluto de alunos com baixo desempenho.

A partir do reconhecimento pela SEE-MG do sucesso dessa primeira experiência de acompanhamento e orientações às SREs, revelado pelos resultados do PROALFA,

decidiu-se ampliar o PIP (SIMÕES, 2012; LOPES, 2012), ainda em forma de piloto, para as escolas públicas estaduais das doze Superintendências do Grande Norte, ainda em 2007, que atendem o Ciclo da Alfabetização⁵⁴.

O PIP tem como lema “Toda criança lendo e escrevendo até os 8 anos de idade” (MINAS GERAIS, 2007). Os alunos de baixo desempenho são identificados nominalmente e devem receber uma atenção pedagógica especial. Escolas que possuem mais de 30% dos seus alunos no “baixo desempenho” são consideradas estratégicas, e por isso, devem receber uma atenção especial por parte de analistas, inspetores e equipe central.

Tendo em vista a avaliação da SEE-MG dos resultados exitosos do PIP, o grande desafio passou a ser viabilizar uma estrutura adequada para que ele atingisse cerca de 2.450 escolas públicas estaduais, dispersas nos 853 municípios mineiros. Em 2008 o PIP foi expandido para todas as SREs de ensino da rede pública estadual de Minas Gerais, deixando de ser um plano e transformando-se em programa, Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização na Idade Certa (PIP).

Na avaliação de Simões (2012),

O PIP foi concebido como um programa de grande importância para a gestão educacional, uma vez que, bem direcionado e articulado com os diversos atores educacionais, pudesse desenvolver e aperfeiçoar práticas da gestão pedagógica com foco na alfabetização e letramento. Essas práticas visam melhorar o desempenho dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, de forma que estejam alfabetizados até a idade de 8 anos. As ações desenvolvidas pelo programa buscam, também, uma maior aproximação entre a Secretaria de Estado da Educação (SEE-MG), com as escolas, no sentido de apoiar, capacitar e monitorar a equipe pedagógica, bem como cobrar resultados para uma melhor eficiência do sistema de ensino. É importante que essas ações sejam disseminadas e cheguem até a sala de aula para que assim possam transformar a realidade detectada pelos indicadores educacionais do Proalfa. (...) é um importante instrumento de intervenção pedagógica para as escolas, sendo subsidiado pelas avaliações quanto ao monitoramento dos resultados alcançados que são apropriados pelas escolas para desenvolver práticas pedagógicas mais efetivas do ensino aprendizagem (SIMÕES, 2012, 17).

⁵⁴Para saber mais sobre o processo de expansão do PIP e os resultados das escolas públicas no PROALFA consultar: SIMÕES, M. I. B. O Programa de Intervenção Pedagógica do Estado de Minas Gerais - PIP. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2012

A estrutura organizacional do PIP apresenta o seguinte desenho:

- a) Equipe central na SEE-MG, constituída pelos técnicos da Secretaria e fortalecida pela contratação de 46 analistas educacionais, especializados em alfabetização, organizados em polos de atuação e cuja principal função é o acompanhamento pedagógico das escolas que oferecem o Ciclo da Alfabetização. Cada polo possui um coordenador. Esta equipe assumiu uma função importante junto às regionais de ensino, a de multiplicadora, no sentido de apoiar, orientar, produzir material didático, capacitar, acompanhar e a avaliar as ações desenvolvidas na sala de aula.
- b) Equipes Regionais: Formadas por analistas educacionais e inspetores escolares, cuja função era levar o programa às escolas, orientando e monitorando a atuação dos diretores, supervisores pedagógicos – também conhecidos como especialistas educacionais - e professores, com foco nas salas de aula e no desempenho dos alunos.
- c) Equipes locais: Os especialistas educacionais teriam por função dar suporte aos professores. Anualmente os dirigentes de cada escola com o apoio da comunidade escolar, equipe pedagógica e professores, elaboram seu Plano de Intervenção Pedagógica, baseando-se nos resultados alcançados nas últimas avaliações externas e nos Boletins Pedagógicos. Após a elaboração do PIP, o documento é analisado por uma dupla de profissionais formada por um Analista Educacional (ANE) e um Inspetor Escolar (ANE/IE) das SREs.

A proposta de recuperação para os alunos do baixo desempenho é que os mesmos sejam monitorados por meio de aulas de reforço no contra turno, ou, por meio de recurso conhecido como enturmação temporária. Tal recurso caracteriza-se por promover o aluno à série/ano correspondente a sua idade e mantê-lo temporariamente, pelo tempo que for necessário, na turma correspondente ao seu nível de desenvolvimento.

Outra ação que deve ser mencionada no contexto do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP) é o chamado Dia “D” – “Toda a escola pode fazer a diferença” e “Toda a comunidade participando”, instituído pela Resolução nº 1,140, de 27 de junho de 2008. Nesse dia, a escola suspende suas atividades com os alunos e reúne os seus profissionais para analisar e discutir os resultados da escola na avaliação do PROEB e do PROALFA; analisar e pactuar as metas definidas para a escola e reorganizar o PIP

com o objetivo de sanar as dificuldades evidenciadas pelos resultados das avaliações. Na elaboração do PIP os profissionais devem estar atentos aos Conteúdos Básicos Comuns da rede estadual de ensino.

O segundo momento é o Dia “D”- “Toda a comunidade participando”, momento “quando a equipe pedagógica das escolas, os professores e superintendências regionais de ensino, em ação conjunta com toda a comunidade escolar, especialmente os pais e responsáveis, discutirão o Plano de Intervenção Pedagógica das escolas” (MINAS GERAIS, 2008).

As recomendações da SEE-MG para o dia “D” - “Toda a comunidade participando” são a apresentação pela escola: a) dos resultados da escola no PROEB, PROALFA e IDEB; b) da meta estipulada para a escola no dia anterior e o alcance ou não da mesma; c) proposta de intervenção da escola para melhorar os indicadores; d) contratação de nova meta e o convite para que a comunidade dê sugestões para o PIP e acompanhe a sua execução.

Sobre o “D” é importante destacar novamente a existência de estudos que evidenciam que o sucesso das trajetórias escolares dos alunos depende de uma variedade de fatores, como nível socioeconômico da família, estratégias de ensino, relação entre professores e alunos, etc. A participação da família também tem sido considerada como um elemento favorável à aprendizagem dos alunos e cabe à escola criar estratégias para aproximar os pais da escola, abrir espaços para que eles possam questionar o currículo, a qualidade da escola, a gestão dos recursos públicos e o que a escola está fazendo para que todos os alunos aprendam e de que forma podem atuar para ajudar nesse processo. A participação de pais e comunidade é coerente com a proposta de gestão democrática da escola e não prescinde da responsabilidade do Estado com a oferta da educação pública e de qualidade.

Uma ação polêmica, desenvolvida pela SEE-MG, a nosso ver, com o objetivo de alinhar-se às estratégias do Governo “resultados, transparência e publicidade dos atos”, foi a instalação, desde 2012, de placas com os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) na fachada externa de todas as escolas públicas estaduais mineiras, em local de fácil visibilidade, com o objetivo de divulgar para a sociedade a

situação de cada escola. Entre os dados disponíveis na placa, além do nome da escola e da SRE a qual ela pertence, estão o índice atingido pela escola no IDEB, por nível de ensino, a média da rede pública no município e a média da rede estadual de Minas Gerais, para fins de comparação. O IDEB da escola, no caso de ensino fundamental, está identificado acima de uma régua que mostra a escala utilizada pelo índice, que vai de 1 a 10. No caso de escolas do ensino médio, os resultados disponíveis na placa são os do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB). A colocação das placas nas fachadas das escolas é defendida pela Secretaria de Educação como sinal de transparência, de prestação de contas do Governo de Minas em relação à sociedade e necessária para que a sociedade possa cobrar das escolas e da própria secretaria a melhoria dos resultados das escolas. A instalação das placas foi feita a partir de uma parceria do Governo de Minas com o Sistema FIEMG e com o Instituto Minas pela Paz⁵⁵.

Em consonância com Tripodi (2014), conclui-se que a arquitetura da reforma gerencial mineira instituída a partir do Governo de Aécio Neves, com o Programa “Choque de Gestão” e posteriormente o “Estado para Resultados” que produziram, entre outros, o contratualismo mineiro, como regulador da política pública educacional, é tributária de “várias gramáticas políticas” (p. 233), implantadas no estado de Minas Gerais desde os anos de 1980. Ao longo dos vários governos foram sendo construídos mecanismos e estratégias para a reforma educacional mineira, como a descentralização, a introdução de práticas gerencialistas na educação, o fortalecimento da direção escolar, por meio da formação do Projeto de Capacitação de Dirigentes Escolares de Minas Gerais (PROCAD), e a reformulação do programa de avaliação externa, levando à criação do SIMAVE e, com ele, a responsabilização da escola pelos resultados das avaliações e a necessidade de prestação de contas à sociedade. Pode-se afirmar que a avaliação de desempenho dos alunos, efetuada por meio do PROEB, é o eixo estruturante das políticas da SEE-MG. As decisões políticas, as metas, as estratégias para a área educacional passam pelos resultados dos testes do PROEB.

⁵⁵O Instituto Minas pela Paz é uma OSCIP criada a partir de iniciativa da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), composto pelos presidentes das maiores empresas do Estado.

3.6. Os (des)usos dos resultados das avaliações externas em larga escala

A maioria das pesquisas sobre as consequências das avaliações externas em larga escala está relacionada às experiências desenvolvidas nos Estados Unidos, a partir da década de 80, no âmbito das políticas neoliberais, nas quais as avaliações passaram a ser usadas como importante instrumento de gestão educacional. O grau de pressão/indução que a autoridade educacional utiliza sobre as escolas, em função dos resultados das avaliações, pode variar, sendo comum rotular os níveis mais altos de *highstakes* e os mais baixos de *lowstakes* (BROOKE e CUNHA, 2011, p. 22). Segundo esses autores, na experiência americana, as escolas devem atingir metas estipuladas para todos os grupos étnicos e, caso elas não sejam atingidas, os alunos podem ser transferidos e a escola fechada.

Madaus, Russell e Higgins (2009, p. 140), a partir de pesquisas empíricas, em especial nos Estados Unidos, avaliam que os testes de alto impacto são paradoxais, na medida em que são políticas públicas bem intencionadas, mas com consequências negativas não intencionais.

Os autores organizaram as consequências negativas não intencionais dos testes de alto impacto em quatro categorias: efeitos sobre o ensino e aprendizagem, retenção e desistência, o teste em si, os alunos e as famílias, e fizeram as seguintes constatações:

- a) Os testes têm influenciado as práticas de ensino, na medida em que há muita pressão sobre os professores para a alta pontuação dos seus alunos, levando-os a focar o trabalho nas habilidades que possibilitam a preparação dos alunos para as provas, além da utilização de maior tempo escolar para as disciplinas testadas. Afirmam que estaria ocorrendo um estreitamento curricular com foco nas disciplinas testadas e a secundarização das disciplinas não testadas, com diminuição dos programas de enriquecimento curricular, dos passeios, dos tempos do recreio e os de recesso. Entretanto, muitos professores relatam efeitos positivos dos testes, pois os programas estaduais acrescentam novos temas importantes, eliminam conteúdos desnecessários, enfatizam conteúdos importantes e a escrita dos alunos. Outro lado positivo dos testes de alto impacto seria a inclusão de itens de ensaios e de resposta aberta que permite aos professores aumentar a ênfase na escrita e na comunicação.

- b) Os testes afetam também a forma como os professores trabalham. Eles não levam em consideração a demografia da sala de aula como um fator importante para a compreensão do desempenho dos alunos. As crianças crescem com desafios diferentes e aquelas que vivem em meios sociais mais favorecidos e mais desafiadores têm maiores possibilidades de desenvolver a memória, as habilidades analíticas, criativas e práticas, do que os seus pares menos abastados que têm outras habilidades, mas que não são avaliadas. Para superar essas diferenças os professores sentem que necessitam fazer alterações em seu método de ensino para preparar seus alunos para as provas.
- c) Em função da pressão sobre os professores para melhorar o desempenho dos alunos ocorre um aumento da segregação dentro da sala e da escola, pois os professores se veem obrigados a segregar os alunos que estão nas pontas dos desempenhos – mais altos e mais baixos - e priorizar aqueles que estão próximos da média, com mais probabilidade de ter sucesso nos testes. Há um processo de triagem educacional. Essa é uma questão fundamental que foi investigada na nossa pesquisa no sentido de perceber se a avaliação leva ao fortalecimento da ótica do direito à educação ou fortalece os processos de exclusão na escola.
- d) O aumento dos testes tem levado a um crescimento das taxas de abandono e da retenção no grau, em função da pressão exercida sobre os alunos e professores.
- e) Quando os testes educacionais são utilizados como indicadores para metas sociais e para prestação de contas eles podem ser corrompidos. Uma das formas de corromper os indicadores é a preparação específica, deliberada dos alunos para a prova, uma vez que a pontuação não medirá o que o aluno é capaz de fazer dentro do amplo domínio. Outra distorção são as fraudes expressas no rebaixamento dos níveis dos testes para melhorar artificialmente as notas dos estudantes, no âmbito dos estados da federação, e a ajuda dos professores aos alunos durante a realização dos exames.
- f) Outras consequências não intencionais dos testes de alto impacto são suas interferências na motivação dos alunos e os efeitos sobre as famílias. Os alunos ficam mais motivados a estudar quando eles acreditam que os resultados alcançados por meio dos testes são importantes. Quando eles acreditam nisso estão mais propensos a aceitarem os desafios. Por outro lado, os estudantes que não se sentem aptos para fazerem os testes são pouco persistentes.

No Brasil, com o avanço das avaliações educacionais de larga escala em todo o país começaram a surgir pesquisas que buscam analisar seus referenciais e modelos, os fatores associados ao desempenho escolar e a capacidade destas avaliações expressarem a qualidade da educação. Mais recentemente, problemas relacionados à divulgação, disseminação e apropriação dos resultados das avaliações externas pelos gestores dos sistemas educacionais e das escolas, como também pelos professores, transformaram-se em objeto de pesquisa.

No campo da investigação com o objetivo de analisar eventuais tipos de apropriação de resultados desencadeados por avaliações externas, como instrumentos ou políticas de gestão no âmbito do processo decisório das Secretarias de Educação destacamos as pesquisas de Sousa e Oliveira, 2010; Bonamino e Sousa, 2012; Brooke e Cunha, 2011 e Bauer *et al.*, 2014.

Bonamino e Sousa (2012) analisaram as tendências atuais da avaliação externa em larga escala e identificaram três gerações de avaliações da educação básica brasileira, a partir do seu desenho e das formas de articulação com as políticas educacionais, desde a criação do SAEB, em 1988:

- I) As avaliações de primeira geração seriam aquelas cuja finalidade é diagnóstica e seus resultados não são devolvidos para as escolas, são apenas divulgados pela internet para consulta pública, ou pela mídia.
- II) As avaliações de segunda geração têm seus resultados devolvidos às escolas sem que isto implique em consequências materiais para seus servidores. As consequências são simbólicas e decorrem da divulgação de *rankings* de escolas e do acesso das informações pelos pais e pela sociedade, mas podem levar à melhoria do ensino em função da mobilização das equipes escolares e da pressão dos pais. Como essas avaliações têm consequências fracas são denominadas de *lowstakes*.
- III) As avaliações de terceira geração são aquelas que referenciam políticas com consequências fortes, denominadas de *highstakes* e incluem recompensas ou punições materiais aos seus profissionais, em função dos resultados dos alunos e das escolas.

As autoras consideram que o SAEB pode ser classificado como de primeira geração, por ser uma avaliação diagnóstica. Por ser amostral, somente parte dos estudantes brasileiros participam do processo de avaliação, e os resultados de desempenho não são calculados por escola, apenas para os estados, regiões e Brasil. “Nesse sentido, essas avaliações não são adequadas para servir de referência às iniciativas de políticas de responsabilização” (BONAMINO, 2013, p. 49). Já a Prova Brasil e a maioria das avaliações estaduais integram a categoria de avaliações de segunda geração. Bonamino (2013) registra que arranjos diferenciados da terceira geração são encontrados em mais de um terço das avaliações estaduais.

A pesquisa realizada por Sousa e Oliveira (2010), que analisa sistemas de avaliação implementados por cinco estados – Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e São Paulo -, considerando as características vigentes no período de 2005-2007, busca compreender seus pressupostos e contornos, bem como analisar se e como os resultados produzidos têm informado a formulação e implementação de suas políticas educacionais. Os autores concluem que houve melhoras significativas no desenho técnico dos instrumentos e na confiabilidade dos resultados. Entretanto, ao analisarem como os resultados produzidos pelas avaliações vêm informando a formulação e implementação de políticas educacionais, os pesquisadores observaram que são tênues ou inexistentes os usos dos resultados das avaliações pelas Secretarias de Educação.

Sousa e Oliveira (2010) constatam, ainda, que algumas das secretarias pesquisadas apresentam iniciativas para tornar o uso dos resultados das avaliações mais efetivo, como o de tentar articular a avaliação externa à autoavaliação, com a perspectiva de focalizar não apenas a escola, mas todas as instâncias do sistema no processo avaliativo e, em outra direção, iniciativas de associar os resultados das avaliações a incentivos financeiros para professores e funcionários.

Pesquisa realizada por Brooke e Cunha (2011) detectou que há uma diversificação e progressiva sofisticação nas práticas de gestão educacional dos estados com base nos resultados dos alunos nas avaliações externas. Para categorizar os diferentes usos que os gestores estaduais fazem das informações geradas pelos seus sistemas próprios de avaliação padronizada, os autores criaram uma matriz classificatória, composta pelos seguintes elementos e exemplos de políticas:

- a) Para avaliar e orientar a política educacional: PAR (MEC), Programa Escolas- Padrão (SP), Edurural (MEC), Avaliação PDE (Ceará), Avaliação Escolas de Referência (Pernambuco), Idesp, Idepe, Ideam, IDE-RIO, gestão para resultados (MG).
- b) Para informar as escolas sobre a aprendizagem dos alunos e definir as estratégias de formação continuada: Boletim de Resultados (PE), Relatório Pedagógico (DF), Programa de Intervenção Pedagógica (MG).
- c) Para informar ao público: Boletim da escola (PR), Propaganda política (MG).
- d) Para a alocação de recursos: Aprender Mais (PE), Escola Referência (MG), Escola Nota 10 (CE), Índice Municipal de Qualidade Educacional (CE).
- e) Para políticas de incentivos salariais: Acordo de Resultados (MG); Escola Nota 10 (CE), Bonificação por Desempenho (SP).
- f) Como componente da política de avaliação docente: Avaliação de Desempenho Individual (MG), Recondução de diretores (DF).
- g) Para certificação de alunos e escolas: Promoção de alunos de 4^a e 8^a séries, 2001 (SP), Aprovação de funcionamento de escolas (DF).

A partir do estudo detalhado dos usos dos resultados, os autores concluem que

(...) em determinadas condições, a maioria dessas políticas pode ser entendida como contribuições importantes para a melhoria da qualidade da educação. Em outros casos, porém, notadamente no uso dos resultados dos alunos como um componente da política de avaliação docente e para a certificação de alunos e escolas, observa-se o emprego desavisado das avaliações para a tomada de decisões que precisam de informações mais confiáveis, de mais de uma fonte e por períodos maiores de tempo (BROOKE e CUNHA, 2011, p. 71).

Com relação às políticas de responsabilização que atingem a remuneração dos professores, os autores analisam que, no contexto brasileiro, os incentivos empregados não dizem respeito ao futuro imediato dos alunos, não envolvem os pais e não há riscos de fechamento de escolas, nem perda de emprego dos membros da equipe. Constatam, ainda, que quando a política de responsabilização está vinculada ao pagamento de prêmios, a consequência negativa é o não recebimento da totalidade do bônus. Sendo assim, consideram pertinente utilizar a expressão “formas parceladas de *accountability*”, cunhada por Afonso (2009). Por fim, salientam que, no contexto brasileiro, a pesquisa para medir os impactos dos incentivos ainda é incipiente, mas que pesquisas internacionais têm demonstrado que os benefícios são pequenos e que para a melhoria

da qualidade da educação há necessidade de investimento simultâneo em outras políticas públicas.

As avaliações têm se expandido também nos municípios brasileiros. É o que vem detectando a pesquisa, ainda em curso⁵⁶, com abrangência nacional, realizada por Bauer *et al.* (2014), com financiamento da Fundação Carlos Chagas (FCC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). Seus objetivos foram mapear e caracterizar as avaliações externas em larga escala e suas possíveis implicações em ações desenvolvidas pelos municípios. A pesquisa vem constatando que:

- a) Os municípios indicaram uma expressiva participação na Prova Brasil e na Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA); 97% dos municípios assinalaram adesão à Provinha Brasil.
- b) 66% dos municípios aderiram a avaliações externas implementadas pelos governos estaduais, e 88,4% dos municípios respondentes indicaram que estimulam as escolas a preparar seus alunos para as avaliações externas. Em 62% dos municípios, as secretarias municipais de educação aplicam provas com o objetivo de preparar os alunos para as avaliações.
- c) 35% dos municípios dos respondentes afirmaram possuir avaliações próprias e 20% declararam intenção de criá-las.
- d) As primeiras iniciativas de avaliações padronizadas nos municípios datam de início da década de 1990, mas é a partir de 2005 que estas se expandem.
- e) As respostas sobre as razões que levaram à criação das avaliações externas convergem para a crença de que elas podem induzir a melhoria de qualidade do ensino, além da melhoria de índices educacionais, como fluxo, evasão e repetência.
- f) Nas respostas válidas, detectou-se que em 36% dos municípios a concepção das propostas de avaliação foi elaborada com a participação de professores, técnicos das secretarias de educação e gestores da rede de ensino; 37% dos municípios vêm recorrendo a assessorias externas.

⁵⁶ A pesquisa desenvolve-se em duas partes: a primeira, realizada em 2014, um survey para os dirigentes municipais de educação de 5.568 municípios brasileiros; a segunda em 2015 e 2016, que contempla uma pesquisa de campo em dez municípios, escolhidos a partir dos resultados da primeira fase, para a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores das secretarias municipais de educação, profissionais de ensino, alunos e familiares, bem como observações nas escolas. Fonte: <http://www.fcc.org.br/fcc/projetos/em-andamento>.

- g) Com relação aos usos dos resultados das avaliações, as maiores frequências de resposta dizem respeito à expectativa de que as escolas se apropriem dos mesmos para aprimoramento do trabalho escolar. A maioria das secretarias municipais de educação utiliza os resultados para o planejamento de intervenções na rede de ensino (70%) e para o estabelecimento de metas de desempenho além daquelas fixadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicando que o estabelecimento de metas têm se tornado instrumento de gestão para as secretarias.
- h) A associação de incentivos aos resultados das avaliações não se constitui em prática recorrente para os respondentes da pesquisa.

Em trabalho recente sobre as tendências atuais da avaliação de sistemas educacionais, no qual destacam os padrões de repetição e mudança, Bonamino e Sousa (2012) discutem os riscos das avaliações padronizadas que referenciam políticas de responsabilização reforçarem a preocupação dos diretores e professores com a preparação dos alunos para os testes, levando a um estreitamento do currículo escolar. Por outro lado, as autoras apontam o potencial dessas avaliações na indução de discussões sobre o currículo escolar, em termos de habilidades básicas que devem ser dominadas por todos os alunos em leitura e matemática. Esta é uma discussão importante, pois se considera também que as avaliações externas podem ser um instrumento de verificação da garantia do direito de todos os alunos à aprendizagem, uma vez que os conhecimentos e habilidades especificados em suas matrizes de referência são considerados como sendo o básico que todos os estudantes devem dominar.

A despeito da prática de alguns gestores educacionais e da mídia em fazer *rankings* das melhores e piores escolas do país, influenciando a competição entre elas, tem crescido a consciência de que os resultados das avaliações externas devem servir não só para subsidiar as políticas públicas, mas também para orientar as escolas na análise crítica de suas práticas pedagógicas e para o estabelecimento de estratégias para o enfrentamento das dificuldades de ensino e aprendizagem.

CAPÍTULO IV - ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

4.1. Natureza do Estudo

A investigação científica⁵⁷ é uma forma peculiar de colocar problemas e propor soluções, contribuindo para a produção de conhecimentos sobre a realidade social, utilizando, para tanto, de recursos adequados à sua realização, como instrumentos técnicos de recolha e tratamento de informação e método de pesquisa. Diversos fatores inerentes à realidade social, como o político, econômico, cultural e social, entre outros, interagem entre si, com o objeto da pesquisa, com os sujeitos pesquisados e com o próprio pesquisador. Como salienta Silva e Pinto (1986, p. 13), “(...) os homens são seres sociais. As suas ações desdobram-se em práticas materiais e simbólicas, relações com a natureza e relações com outros homens, no âmbito de grupos com várias dimensões, dos grupos elementares como as famílias até organizações vastas a que chamamos sociedade”.

A realização de uma investigação exige, conforme Lüdke e André (1986, p. 1), a existência de um problema que desperte o interesse e a curiosidade do investigador, que o leve a “promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele”. Esse conhecimento tanto pode ser confirmado ou negado pela pesquisa, “mas o que não pode é ser ignorado” (idem. p. 2).

A prática nos mostrou que uma pesquisa não se faz de forma linear, etapa por etapa, tudo se entrelaça e exige do investigador um ato de paciência e humildade, pois, às vezes, é necessário voltar, rever a pergunta de partida, acrescentar outras perguntas, pensar em novos instrumentos de pesquisa ou em outros informantes que contribuam para responder às questões colocadas.

⁵⁷ A planificação de um projeto de investigação requer do investigador a aplicação de um conjunto de procedimentos que incidirão sobre diversas facetas, nomeadamente, a escolha de um tema, a identificação dos objetivos do trabalho, a seleção da metodologia a utilizar, a escolha dos instrumentos de pesquisa; a recolha, análise e apresentação da informação pertinente para o estudo e, por último, a elaboração de um relatório ou dissertação bem redigidos (BELL, 1997, p. 13).

A decisão sobre a natureza desta pesquisa foi guiada pelos ensinamentos de Luna (1988) sobre a relação entre a decisão metodológica, o problema da pesquisa e o referencial teórico, qual seja, “as decisões metodológicas são pura decorrência do problema formulado e este só se explica devidamente em relação ao referencial teórico que deu origem a ele” (LUNA, 1988, p. 74). Assim, optou-se pela vertente metodológica de cunho *quali-quantitativa*, por considerarmos ser a que melhor se adequa com o objetivo de se obter uma compreensão singular e detalhada do fenômeno em estudo, dos diferentes significados que os sujeitos lhe atribuem, com o intuito de chegar à compreensão do fenômeno no seu todo.

É importante ressaltar que, atualmente, não obstante as peculiaridades das formas de tratamento dos dados coletados, alguns pesquisadores como Chizzoti (1998), Santos Filho (2000) e Teixeira (2003), têm refletido em torno da falsa oposição “quantitativa” e “qualitativa” e sugerem a possibilidade de tratar os dados recolhidos quantitativa e qualitativamente ao mesmo tempo, ou seja, de forma *qualiquantitativa*. Segundo esses autores, é fato que os processos de análise e interpretação dos dados coletados pelo pesquisador variam significativamente em função dos diferentes delineamentos da pesquisa científica, mas que, não obstante a peculiaridade de cada forma de tratamento torna-se possível tratar os dados recolhidos quantitativa e qualitativamente ao mesmo tempo. Essa possibilidade advém, principalmente, da diversificação de fontes de pesquisa científica, dados e informações e do desenvolvimento de *hardwares* e *softwares* capazes de operar uma grande quantidade de dados, inclusive escritos. Na análise de Chizzotti (1998, p.34), “a pesquisa quantitativa não necessita ser oposta à qualitativa, mas ambas devem sinergicamente convergir na complementaridade mútua”. Por sua vez, o método de pesquisa quantitativa consiste em apreender uma realidade com base em um conjunto de informações quantificadas capazes de retratar o fenômeno ou a população em estudo.

Partimos do pressuposto que a realidade social é uma rede de representações complexas e subjetivas e se constrói por meio de palavras, símbolos e comportamentos dos indivíduos. Assim, não podemos considerar, como nas crenças funcionalistas, que as organizações são objetos tangíveis, concretos e objetivos. Nesse sentido, a organização escolar deve ser considerada como um conjunto de grupos de indivíduos com propósitos e objetivos diversos, adotando-se, portanto, uma visão plural. Nela, os diferentes atores

atuam e interpretam as suas interações com margens de liberdade de escolha, negociando os seus objectivos, as suas ações e os seus significados para alcançarem uma direção comum, não abandonando, contudo, os seus propósitos.

Em nossa investigação qualitativa, seguimos as reflexões de Bogdan e Bilden (1994, p. 47-51) que apontam que nessa abordagem metodológica os investigadores “abordam o mundo de forma minuciosa” (id, p. 49); buscam compreender como o objeto estudado se configura em um dado contexto e analisam, tendencialmente, os dados de forma indutiva: “Não recolhem dados ou provas com o objetivo de confirmar ou informar hipóteses construídas previamente; ao invés disso, as abstrações são construídas à medida que os dados particulares que foram recolhendo se vão agrupando” (id.; p. 50).

Interessa-nos compreender e explicar os efeitos do PROEB no contexto escolar a partir do ponto de vista de sujeitos que estão imersos nesse contexto, no caso os diretores escolares. Interessa-nos, portanto, compreender a experiência subjetiva dos indivíduos, não do ponto de vista do observador da ação, mas na perspectiva daquele que age e destacamos que através do processo compreensivo não é possível atingir verdades absolutas, mas interpretações sempre parciais. Deste modo, a compreensão é um processo que não pode jamais dar-se por concluído.

Considerando que “a ciência é uma representação, intelectualmente construída, da realidade” (Silva e Pinto, 1999: 119), preocupamos em manter ao longo da investigação uma atitude reflexiva, condição esta que nos auxiliou, por um lado, na construção do referencial teórico e, por outro, no desenho metodológico que buscassem garantir um modelo de análise consistente.

4.2. Estratégias de investigação

4.2.1. Pesquisa bibliográfica

4.2.1.1. Consulta ao Banco de Teses da CAPES

Nosso primeiro passo foi investigar junto ao Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a existência de trabalhos de

mestrado e/ou doutorado, realizados no período de 1995 a 2012, que se dedicaram à temática das políticas de avaliação e os usos dos seus resultados. Utilizando como guia de pesquisa as palavras chave “educação básica” e “avaliação em larga escala”, foram localizadas 46 produções, sendo 04 dissertações de mestrado profissional, 29 dissertações de mestrado acadêmico e 13 teses de doutorado, com as quais dialogaremos quando necessário no decorrer do nosso trabalho. As dissertações e teses foram agrupadas, para efeito de análise em seis categorias: Referenciais e Modelos (26% das produções); Fatores Associados ao Desempenho Escolar (24%); Usos das Avaliações (17,5%); Práticas Pedagógicas, Currículo e Aprendizagem (17,5%); Formação Docente (6,5%) e Outras Categorias, com 8,5% do total das produções. No entanto, destacamos que às vezes um pesquisador pode ser colocado em mais de uma categoria e para não citá-lo duas vezes optamos por colocá-lo na categoria com a qual sua pesquisa mais se identificava, na nossa percepção. Temos conhecimento de Dissertações e Teses que foram defendidas no ano de 2012, mas que só foram incluídas no Banco de Teses da CAPES no ano seguinte. Sendo assim, elas não foram computadas nas categorias analisadas.

a) Referenciais e Modelos

Foram arrolados nessa categoria os estudos sobre os pressupostos, objetivos, metodologia, dimensão normativa, pedagógica e educativa das avaliações, além de estudos sobre as escalas de proficiência e suas interpretações e análises comparativas entre os sistemas de avaliação do Brasil e de outros países, bem como a gestão e a avaliação em larga escala em escolas privadas.

A pesquisa de Freitas, D. (2005) é bastante abrangente ao investigar, por meio de uma retrospectiva histórica institucional, como a avaliação de larga escala emergiu, firmou-se e operou enquanto ação educativa estatal, na regulação da educação básica brasileira, como uma importante ferramenta de política pública. Tendo como recorte temporal o período de 1988-2002, a pesquisadora explicitará a dimensão normativa, pedagógica e educativa da regulação estatal pela via da avaliação.

Ao discutirem o surgimento das avaliações em larga escala, diversas pesquisas tratam das reformas do Estado na década de 90. A ascensão das políticas neoliberais,

influenciadas pela retórica dos organismos internacionais como o Banco Mundial, a CEPAL e UNESCO, somada à crise de legitimidade, contribuirão para a emergência do denominado “Estado regulador” ou “Estado-avaliador”. Nesse contexto, observa-se a constituição de um novo modelo de regulação educativa, tendo as avaliações de larga escala como um dos seus principais eixos, afetando substancialmente a gestão e organização do trabalho escolar.

Com essa perspectiva analítica, Freitas, D. (2005) discutiu que a avaliação de larga escala do rendimento dos alunos se firmou com a produção de normas e, principalmente, com a execução de iniciativas de regulação avaliativa e, nesse contexto, destacou o papel assumido pelo INEP em articulação com o MEC. Discutiu o processo de montagem e instituição do complexo de regulação “medida-avaliação-informação” da educação básica brasileira (ensino fundamental e médio) e concluiu que “o Estado-regulador operou e (opera) uma ação educativa (formativa) por meio de um conjunto de medidas pedagógicas, encontrando nestas um veio de sua consolidação e aperfeiçoamento”.

Também Zanardini (2008) analisou que a reforma do Estado brasileiro, se deu com a reconfiguração das suas funções e que o caráter regulador do mesmo propiciou o ingresso das práticas neoliberais no terreno educacional, propondo políticas para a educação que visavam, a exemplo do mercado, eficiência a partir da racionalidade econômica na forma de gestão. Assim, os instrumentos avaliativos, em especial os de larga escala, adquirem relevância como pilares da gestão educacional calcada na lógica da eficiência gerencial e como geradores de indicadores de qualidade da educação. O autor conclui que o Estado-avaliador se coloca como um Estado que se pretende não mais financiador da educação, mas incentivador, regulador e controlador das políticas educacionais e do desenvolvimento socioeconômico.

A utilização das avaliações com o intuito de regulação por parte do Estado e de responsabilização das escolas e dos docentes é bem definida por Gallani (2012)

O Estado passa a utilizar as avaliações em larga escala para monitorar as escolas por meio dos escores de desempenho dos alunos que são divulgados à sociedade. Essa opção consiste na aplicação de mecanismos de mercado e na responsabilização da administração escolar e professores pelos resultados da escola pública. A premissa é a de que a unidade escolar é responsável pelo desempenho dos alunos

em testes e que as famílias, ao conhecerem esses escores, podem escolher a melhor escola e exigir melhores posições nos rankings divulgados. Trata-se da instauração da competição entre as escolas.

Também com a perspectiva de análise do SAEB no âmbito do processo de globalização da economia e do redimensionamento do papel do Estado, com viés neoliberal, Picone (2012) investiga as ações governamentais desenvolvidas no Brasil em prol de uma educação básica de qualidade para todos. A partir da legislação, documentos oficiais do Ministério da Educação e do INEP, o autor analisará as possibilidades e fragilidades dessas políticas de avaliação.

Contribuições importantes para a compreensão das escalas de proficiência das avaliações de larga escala foram dadas por Oliveira (2002,2008). A pesquisadora se propôs a fazer uma análise da escala de proficiência de Matemática do SIMAVE/PROEB, da Matriz de Referência do SAEB, versão 1997 utilizada pelo SIMAVE, descrever a elaboração do instrumento de avaliação e apresentar conceitos básicos da teoria estatística que sustenta a análise da resposta ao item de um teste de proficiência. Seu objetivo foi analisar as competências avaliadas, os itens dos testes de proficiência e analisar pedagogicamente os resultados obtidos para subsidiar a prática pedagógica.

A tese de Möllmann (2010) trouxe como diferencial o estudo de como a avaliação em larga escala e a gestão da educação básica se relacionam e como são significadas por escolas privadas. O autor concluiu que gestão e avaliação são processos imbricados e aponta a necessidade de novas pesquisas sobre essas questões no âmbito das escolas privadas.

Com a pesquisa comparativa entre os sistemas de avaliação em larga escala da educação básica no Brasil e na Argentina, Costa, D. (2010) discutiu as insubordinações instigadas pelas confederações de trabalhadores em educação desses dois países, frente às políticas educacionais de avaliação em larga escala. A pesquisa empírica teve como foco a Confederação dos Trabalhadores da Educação do Brasil – CNTE – e a CTERA, utilizando de coletas *in loco* e nas páginas eletrônicas das confederações. A autora conclui que o projeto neoliberal que aposta numa regulação alicerçada no mercado, em detrimento da comunidade, encontrou na organização docente um referencial importante

de contra hegemonia. Contudo, salientou que há um distanciamento entre as confederações e o estabelecimento escolar. Enfatizou a importância da participação efetiva dos atores sociais para que a educação seja efetivamente um instrumento de cidadania e emancipação.

Em sua pesquisa sobre a eficácia dos processos de “*linkagem*” na avaliação educacional em larga escala, Silva W. (2010) esclareceu que as diversas avaliações realizadas pelos estados brasileiros têm procurado manter uma comparabilidade de resultados com a escala de proficiência definida para o Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB), por meio da Teoria da Resposta ao Item (TRI). Entretanto, ao caracterizar e analisar diferentes avaliações do SAEB e de estados brasileiros ele localizou uma diversidade de situações. A pesquisa teve como objetivo focar os aspectos técnicos necessários para garantir a comparabilidade nos procedimentos de “*linkagem*” de avaliações e com isso resguardar os benefícios de uma escala única de proficiência para todo o país.

O objeto de estudo da pesquisa de mestrado de Ninhoto (2003) é a política de avaliação educacional brasileira, mais especificamente o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A autora destaca que as avaliações devem ser entendidas como uma tecnologia que busca o ajustamento e a adaptação dos indivíduos e das instituições escolares às demandas do sistema social e da sociedade industrial.

Do conjunto das pesquisas, localizamos a de Gonçalves (2005) e Barazzutti (2012) que analisam um sistema de avaliação alternativo. Gonçalves (2005) analisa e discute os fundamentos do Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Paraná (AVA), comparando-os com os pressupostos do Estado-avaliador e as orientações de organismos internacionais. Por sua vez, Barazzutti (2012) analisa o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP), criado no Rio Grande do Sul, em substituição ao antigo Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar. A partir da análise de documentos oficiais e questionários o autor busca colher informações sobre o novo sistema, bem como das intenções e percepções não explicitadas nos documentos oficiais. Como conclusão, é apresentado um Plano de Intervenção, visando indicar caminhos possíveis para complementar a política avaliativa, com o fortalecimento dos espaços de participação a partir da formação dos atores escolares.

Alguns sistemas estaduais de avaliação foram objetos de pesquisas de doutorado e mestrado, como o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública-SIMAVE⁵⁸, que comparece com o maior número de pesquisas: Marques (2000), Machado, 2004; Oliveira, 2002; Ferreira, 2010; Soares, 2011; Silva, 2011; Serpa, 2012 e Sena, 2012. Outros sistemas estudados são o Sistema Permanente de Avaliação Básica do Ceará-SPAEC (Lima, 2012), o Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul - SEAP (Barazzutti, 2012), e o Sistema Educacional do Estado do Paraná - AVA (Gonçalves, 2005).

b) Fatores associados ao desempenho escolar

Enquadram-se nesta categoria as pesquisas que investigaram as características escolares - gestão, organização do trabalho escolar, currículo, relação com as famílias, clima interno - e outras que buscam analisar os fatores extraescolares que podem estar associados ao desempenho dos alunos como a gestão do sistema, o contexto político, a situação socioeconômica e o background familiar, o financiamento, a ampliação do tempo escolar e os fatores afetivos.

O financiamento da educação básica nos municípios baianos, no período entre 1997 a 2001, e a sua relação com o desempenho dos alunos das redes municipais nas avaliações de larga escala foi o foco do estudo de Anunciação (2005). Para tanto, ele trabalhou com os bancos de dados sobre variáveis relacionadas às receitas e despesas municipais da educação básica e com os escores dos alunos do ensino fundamental municipal nos testes de avaliação de desempenho, ao longo da década de 90. A análise dos dados demonstrou que há uma ausência de correlações significativas entre as variáveis indicadoras do compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar.

O trabalho de Constâncio (2009) apresenta um estudo sobre a situação de desigualdade socioeducacional do jovem afrodescendente brasileiro. Em contraposição a algumas

⁵⁸ O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE – foi instituído no ano de 2000 pela Secretaria de Educação, por meio da Resolução nº 14 de 03/02/2000. O SIMAVE atua em duas modalidades: a primeira é a avaliação interna da escola, por meio do Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE). A segunda é a avaliação externa do sistema de ensino, através de dois programas: o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA) e o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB).

pesquisas que apontam que este segmento apresenta baixos índices de desempenho no ensino fundamental, o autor argumenta que as diferenças de desempenho reveladas através das proficiências medidas por testes de avaliação educacional em larga escala não se mantiveram iguais quando controlado o fator socioeconômico. Para fundamentar a discussão utiliza-se de modelos de regressão de níveis hierárquicos para uma população presente nas séries iniciais do sistema educacional e com a base de dados do PNAD 2006 e Censo Escolar de 2006, resultados das avaliações de larga escala do SAEB, PROEB, do Sistema de Avaliação Estadual da Educação no Rio Grande do Sul e o Programa de Avaliação Nova Escola do Rio de Janeiro.

Fernandes (2010) investigou quais são os fatores institucionais e intrainstitucionais que interferiram nas variações do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, no município de Vitória (ES), nos anos de 2005 e 2007. Trabalhando com a metodologia quanti-qualitativa, tendo como sujeitos da pesquisa os gestores municipais e escolares o autor constatou que: (i) Variáveis como Conselho Escolar, formação docente e ênfase na atuação do gestor escolar não impactaram nos casos estudados; (ii) o contexto político, a situação socioeconômica e o background familiar são variáveis que impactam no sistema de ensino; (iii) infraestrutura, função da escola e liderança do diretor, também são variáveis que impactam nos resultados. Para a autora, a variável que mais impacta nos resultados “é a existência de um objetivo definido e compartilhado na escola e para os integrantes dela”. Localizamos no resumo uma contradição entre o item (i) e o (iii) no que diz respeito ao impacto da atuação do gestor escolar na variação do IDEB.

Utilizando-se da fundamentação teórica e metodológica da teoria da eficácia escolar, Ferreira (2010) procurou evidenciar as relações entre a prática da educação física escolar com determinadas variáveis afetivas e habilidades cognitivas dos alunos. Procurou assim, contribuir com a construção de instrumentos para medidas afetivas dos alunos a serem utilizadas pelo PROEB. O público alvo foram os alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede pública de Minas Gerais avaliados no PROEB 2009. O autor utilizou-se de técnicas de análise fatorial e técnicas psicométricas clássicas que auxiliam na validação e interpretação das escalas de algumas variáveis emocionais medidas no PROEB. Para verificar o efeito da Educação Física sobre a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática e sobre as variáveis emocionais foram utilizados os

Modelos de Regressão Hierárquicos em Dois Níveis (HLM). A pesquisa concluiu que a prática da Educação Física escolar, ministrada pelo menos uma vez na semana, está associada a uma maior proficiência dos alunos, como também com dois dos cinco construtores emocionais medidos: o interesse e a atitude.

A educação escolarizada de tempo integral e sua relação com o desempenho dos alunos foi tema da pesquisa de Rodermel (2011). O objetivo foi investigar o que dizem os documentos de políticas públicas sobre a educação escolarizada em tempo integral e o desempenho dos alunos da regional de Curitiba nas avaliações da Prova Brasil de 2005, 2007 e 2009 que frequentam escolas em tempo integral.

A atuação dos Conselhos Escolares e sua relação com os resultados da avaliação em larga escala, representados pelo IDEB, foi o foco da pesquisa de Lima, W. (2011). A autora enumerou duas justificativas para realização da pesquisa: a necessidade de um aprofundamento da análise sobre os efeitos, os reflexos ou a recepção da avaliação externa na escola e a necessidade de examinar como se dá a atuação dos Conselhos Escolares, o que pode ser um indicador de sua consolidação como instrumento de gestão democrática.

Partindo de dados do Ministério da Educação que possibilitaram a constatação de que o município de Santa Fé do Sul/SP obteve, em nível nacional, a maior evolução no IDEB, no período entre 2005 e 2007, Paz (2011) pesquisou em cinco escolas municipais, nos anos iniciais do ensino fundamental, quais fatores teriam provocado essa evolução. O autor concluiu que, embora os próprios sujeitos pesquisados associem qualidade da educação ao IDEB, serão as inovações e a ressignificação produzidas no contexto local, por intermédio da gestão educacional e escolar, com foco no clima organizacional e nas questões pedagógicas, que constroem um ambiente educativo de qualidade. No entanto, no resumo não foram descritas quais são essas inovações e ressignificações.

A partir da constatação do baixo crescimento das proficiências médias dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, bem como da alta taxa de desigualdades nesses resultados, Vieira (2012) se propôs a investigar quais são as características escolares que maximizam a aprendizagem dos estudantes avaliados no Projeto GERES 2005, em Salvador/BA. Partindo de pesquisa teórica sobre a eficácia da escola e o conceito de

equidade, o autor constatou que “as chamadas características individuais, como gênero e raça, não impactam os resultados iniciais, mas sim, o nível socioeconômico, a escolaridade dos pais, o IDH do bairro do aluno e da rede de ensino”. Conclui também que as escolas com alta proficiência são escolas de maior iniquidade. Os aspectos extraescolares que impactaram na média de proficiência dos alunos foram a idade, o nível socioeconômico e a escolaridade dos pais e os intraescolares aqueles relacionados à idade e à experiência dos diretores e professores.

Em sua pesquisa, de Costa (2012) reflete sobre a vinculação existente entre a gestão escolar e o Índice de Desenvolvimento da Educação básica. A pesquisa foi desenvolvida com gestores públicos de quatro escolas estaduais do município de Lages/SC, por meio de questionários e entrevistas.

Lima, A. (2012) investigou as características do contexto escolar, como a liderança administrativa e pedagógica, grau de abertura da escola, estrutura física e organizacional e sua relação com o desempenho dos alunos no Sistema Permanente de Avaliação Básica do Ceará - SPAECE. Os resultados da pesquisa revelaram que as escolas com alto rendimento possuem maior homogeneidade, capacidade de unidade, liderança, união, motivação e comprometimento o que possibilita a superação das dificuldades advindas inclusive da falta de uma estrutura física adequada ao trabalho escolar de qualidade.

Por último, Serpa (2012) pesquisou o impacto que as variáveis emocionais “autoeficácia”, “autoconceito” e “ansiedade” podem assumir para explicar a proficiência dos alunos no PROEB/MG em 2010. Seus estudos concluem que as variáveis emocionais possuem uma significativa associação com a proficiência dos alunos, inclusive maiores do que o nível socioeconômico e a defasagem escolar. Para o autor os escores das variáveis ansiedade e autoeficácia são influenciadas por características da turma nas séries iniciais do ensino fundamental, tornando com o passar dos anos, quase que exclusivamente características inerentes aos indivíduos.

c) Usos das avaliações

Com o avanço das avaliações educacionais de larga escala em todo o país começam a surgir pesquisas problematizando o uso dos seus resultados tanto pelos gestores de sistemas para avaliar e orientar a política educacional, como por gestores escolares e professores, no sentido de identificar a aprendizagem dos alunos e definir estratégias de formação continuada. Questionamentos quanto à capacidade destas avaliações expressarem a qualidade da educação e de estruturarem as relações internas da escola, influenciando currículo, práticas pedagógicas e as condições de exercício da autonomia dos docentes começam a nortear novas pesquisas acadêmicas. Os resumos apontam que ainda é incipiente o uso dos resultados das avaliações para a formulação de políticas de gestão de recursos e de pessoal, como para a gestão dos processos de ensino aprendizagem.

Na perspectiva apontada, localizamos os estudos de Horta Neto (2003), Battisti (2011), Silva (2011), Bleichvel (2011); Blasis (2011), Sena (2012) e Melo (2012).

A primeira pesquisa, a de Horta Neto (2003), buscou identificar a percepção dos gestores educacionais do Distrito Federal sobre o SAEB, por meio de análise documental e de entrevistas semiestruturadas. Concluiu que apesar dos gestores conhecerem pouco os resultados deste sistema de avaliação, reafirmam sua importância para atuar sobre as fragilidades do sistema. Para o autor, a pouca utilização dos resultados do SAEB, pode ocorrer em função de não existir uma atividade sistemática de planejamento das ações da Secretaria e também por não conhecerem suficientemente as informações produzidas pelo sistema de avaliação. Horta Neto também contribuiu para a compreensão do papel desempenhado pela avaliação externa no desenho e acompanhamento de políticas públicas, ao analisar as políticas de avaliação em diferentes países e momentos históricos, e ao fazer um levantamento das primeiras medições da educação brasileira até chegar à institucionalização do SAEB, com uma discussão do seu desenho e de sua metodologia.

Partindo da premissa de que estamos diante de uma nova regulação educativa, na qual as avaliações sistêmicas concorrem para o controle pedagógico no âmbito das escolas, e de forma específica sobre o trabalho do diretor escolar, Silva (2011) analisou o uso que

os diretores escolares fazem dos resultados de proficiência em Língua Portuguesa, obtidos no PROEB/MG, no período de 2000 a 2010. Após análise documental, entrevistas, questionários e pesquisa de campo em oito escolas da região metropolitana de Belo Horizonte, a pesquisadora concluiu que a despeito das dificuldades e limitações, as escolas têm se apropriado dos resultados das avaliações e que estas têm orientado e referenciado as práticas das escolas, ainda que algumas desenvolvam suas estratégias. O resumo não citou quais seriam essas estratégias.

Sena (2012), por meio de estudos de caso analisa a atuação de gestores para a melhoria da qualidade da educação. Infelizmente não conseguimos acessar o resumo da dissertação de mestrado profissional da pesquisadora.

Partindo da análise da evolução dos sistemas de avaliação do SAEB e do SIMAVE, Machado (2004) investiga os elos entre os resultados das avaliações com a prática pedagógica do professor.

Blasis (2011) buscou detectar os nexos entre a avaliação educacional em larga escala e a formulação das políticas educacionais municipais por meio da investigação de dois municípios de São Paulo. Concluiu que eles tendem a adotar intervenções administrativas a partir dos resultados das avaliações, buscando maior eficiência no gerenciamento do ensino, com o objetivo de ajustar-se às exigências determinadas nos índices e metas das avaliações.

A mesma perspectiva de análise dos nexos entre avaliação e gestão municipal de educação foi trabalhada por Battisti (2011). O contexto do estudo é mais amplo, pois abarcou os sete municípios que fazem parte da Associação dos Municípios da Encosta da Serra Gaúcha e que possuem sistemas próprios de ensino - Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha, Nova Prata, Guaporé, Nova Araçá e Paraí. Constatou que dos sete municípios apenas quatro trabalhavam com os resultados das avaliações em larga escala. Para tanto, os gestores utilizavam-se das reuniões pedagógicas com as equipes diretivas das escolas.

Por último, temos a pesquisa de Melo (2012) que investigou os impactos dos resultados da Prova Brasil na gestão dos processos de ensino aprendizagem, por meio de estudo de

caso em uma escola municipal de São Desidério/BA, no período de 2007 a 2009. A partir da constatação de que o IDEB fornece informações importantes às escolas, secretarias de educação e sociedade, no que diz respeito ao sistema educacional, a autora chamou atenção para a necessidade dos sujeitos educacionais compreenderem melhor o significado desse indicador para o ensino e para a superação da sua utilização como “ranking”, além da necessidade de inserirem as competências e habilidades das matrizes de referência da Prova Brasil na vivência dos processos educativos das escolas.

Partindo da discussão da centralidade atribuída à Prova Brasil em função dos seus resultados nas escolas estaduais de Lages/SC, Bleichvel interroga até que ponto o Estado-avaliador tem sido reforçado em detrimento do Estado formador. Em sua pesquisa o autor examina se a Prova Brasil tem provocado reflexões nas práticas pedagógicas dos professores das escolas pesquisadas.

d) Práticas pedagógicas, currículo e aprendizagem

As pesquisas sobre a relação entre avaliação em larga escala, práticas pedagógicas currículo e aprendizagem são escassas na produção acadêmica brasileira, começando a aparecer a partir do ano de 2011. A maioria tem como foco a questão curricular.

A primeira pesquisa sobre a temática é a de Valente (2002), cujo objetivo foi compreender como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e as avaliações em larga escala foram apreendidos pelos professores e equipes pedagógicas do ensino fundamental e médio. Ao pesquisar professores e equipes pedagógicas de escolas de um município do Paraná, a autora concluiu pela existência de um descompasso entre o proposto e desejado pelos PCNs e as avaliações e o percebido pelo cotidiano escolar.

Pereira (2012) teve como objetivo principal o estudo do discurso sobre a leitura nos documentos das avaliações em larga escala e como objetivo secundário verificar o discurso de leitura e leitor que essas avaliações agregam sob o ponto de vista da linguagem. Suas análises indicaram que o conceito de leitura se mostrou relevante, dado que se relaciona ao conceito de letramento.

Peixoto (2012) analisou os acordos e conflitos existentes entre a avaliação da aprendizagem e a avaliação em larga escala, via ENEM, no município de Campos dos Goytacazes/RJ, a partir da visão de alunos concluintes do 3º ano do ensino médio e dos professores de Física.

Nessa perspectiva encontramos também as pesquisas de Melão (2012) e Biasus (2011). A primeira teve como foco verificar a repercussão do ENEM no trabalho do professor de matemática da rede estadual do Paraná e as relações existentes entre as diretrizes curriculares para o ensino médio e as matrizes de referência do ENEM. A segunda, investigar congruências e incongruências entre as propostas curriculares de escolas públicas do município de Concórdia/SC e as orientações do ENEM para a Área de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias.

A partir da análise da matriz de referência de Matemática do SAEB e do Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ) e da constatação da grande importância dada ao conceito de função, Maciel (2011) propôs em seu mestrado profissional, a desenvolver uma aprendizagem significativa desse conceito. Para tanto, utilizou como estratégia de ensino a “História da Matemática” e como recurso didático um vídeo que foi produzido pelos e para os alunos do ensino médio, além de um caderno de atividades. Apesar do autor não ter detectado melhorias entre as pontuações das avaliações de larga escala e as aplicadas por ele, concluiu que a correção dos cadernos de atividades possibilitou analisar o raciocínio dos alunos e detectar defasagens a serem superadas.

Por sua vez, Corrêa (2012) analisou os resultados do SAEB/Prova Brasil nas escolas municipais de Costa Rica/MS, no período entre 2005 a 2009, e suas implicações para o trabalho pedagógico nas escolas, no que se refere ao ensino de Língua Portuguesa. Apesar de avaliar que os alunos apresentaram melhores resultados no SAEB e que ocorreram mudanças na prática dos docentes, relacionadas ao ensino com textos, a autora concluiu que “tais aspectos demonstram que os reflexos do SAEB se configuram em mudanças periféricas, pois estão antes, marcadas pela preocupação com o ranking das avaliações divulgados na mídia e menos com práticas que demonstrem mudanças realmente significativas para o ensino de Língua Portuguesa”.

A partir de documentos oficiais, entrevistas e conversas informais com professores, Soares (2001) investiga as transformações que ocorreram na disciplina de Matemática, ensinada no 3º ano do ensino médio, a partir da instituição do PROEB/SIMAVE, em Minas Gerais. O pesquisador detecta que o currículo da disciplina vem passando por mudanças em função das pressões que os professores sofrem para melhorarem o desempenho dos alunos na disciplina.

e) Avaliação e formação docente

Somente três pesquisas, segundo o balanço da produção, articulam avaliação com desempenho e formação docente, o que demonstra a carência de pesquisas nessa área. Elas sugerem que a formação do docente sobre a temática da avaliação externa é ainda insuficiente, bem como o conhecimento das próprias instituições formadoras.

Carvalho (2006) fez um levantamento da titulação dos professores da rede estadual de Mato Grosso, no período de 1995 a 2005, comparando-a com os resultados do SAEB. A autora concluiu que mesmo com a implementação do programa Interinstitucional de Qualificação Docente, a expansão da Universidade do Estado do Mato Grosso, a interiorização da Universidade Federal do Mato Grosso, e a expansão da rede privada de Instituições de Ensino Superior que resultaram no aumento significativo do número de professores titulados, não se produziu impacto na melhoria da qualidade da educação de acordo com os resultados do SAEB. O estudo sugeriu a necessidade de reflexão que leve à redefinição das políticas educacionais de formação docente, privilegiando uma sólida formação teórica inseparável da realidade sociocultural e pedagógica.

Analisar a relação entre as políticas de formação continuada de professores e as políticas de avaliação, na percepção de profissionais da educação básica foi o objetivo da pesquisa de Santos (2012) que constatou a existência de lacunas na formação inicial que não são preenchidas pela formação continuada. Segundo a autora, é necessário refletir sobre a formação, o papel e a função do professor na sociedade atual. Destacou a importância de se considerar a escola como locus da formação docente na qual se reflita sobre a concepção de avaliação, educação, escola, sociedade e cidadão. A autora argumentou que a concepção de avaliação deve superar os conceitos “de avaliação pautada apenas nos processos de medição e classificação e considerar a avaliação da

aprendizagem, a avaliação institucional e a avaliação do sistema escolar como constituintes do processo com vistas à melhoria da qualidade da educação”.

Rosário (2012) discutiu, em sua pesquisa, se a formação do professor alfabetizador e o seu conhecimento prévio sobre a Provinha Brasil – instrumento diagnóstico do nível de alfabetização das crianças que estão no segundo ano de escolarização – levam os alunos a alcançarem sucesso nessa avaliação. Para tanto, acompanhou duas aplicações da Provinha Brasil em uma escola municipal de Aracaju, em 2010, e analisou se as concepções linguísticas desta avaliação estão presentes nas ementas e programas de disciplinas dos cursos de Pedagogia do estado, responsáveis pela formação dos professores alfabetizadores.

A autora fez algumas constatações: as grades curriculares dos cursos de formação de alfabetizadores não convergem com as teorias que orientam a Provinha Brasil; os professores não fazem uma leitura prévia do kit que compõe a Provinha Brasil, visto que muitas das instruções não são seguidas pelo docente ou transmitidas por ele aos alunos, comprometendo a coleta de dados. Constatou, ainda, o receio dos professores de terem sua prática de alfabetizadores avaliada em função dos resultados destes testes.

f) Outras pesquisas

Nessa categoria foram incluídos estudos que não estão diretamente vinculados à temática da avaliação de larga escala da educação básica brasileira como: Teixeira (2005) sobre a paisagem da floresta nacional de São Francisco de Paula; Filho (2010) que analisou as coesões e ramificações dos especialistas em educação no discurso sobre as políticas educacionais; Veras (2010) que propôs uma modelagem geral para um software educacional- *Software Virtual-TANEB* - baseado na Teoria da Resposta ao Item para avaliar o rendimento dos alunos da 4ª série do ensino fundamental, em geometria, e o de Silva (2012) que fez um estudo comparativo entre as práticas dos docentes do Brasil, Cuba e Finlândia.

g) Limitações dos resumos

Ao trabalharmos com um conjunto de resumos acadêmicos de uma determinada área do conhecimento, esperamos encontrar um conteúdo temático que tenha delimitado com clareza o que se pretendeu investigar, o percurso metodológico seguido e os resultados encontrados. No entanto, nem todos os resumos conseguiram nos apresentar os elementos descritos, faltando em alguns deles as opções metodológicas ou a descrição sucinta dos pressupostos teóricos e, em outros, até mesmo a conclusão da pesquisa ou uma conclusão que não apresenta correlação direta com os objetivos da pesquisa.

Entretanto, avaliamos que foi possível construir, por meio desses resumos, um pouco da trajetória das avaliações de larga escala no Brasil, bem como as lacunas ainda existentes para novas pesquisas na área da avaliação educacional.

4.2.1.2. Livros, periódicos e artigos acadêmicos

Para localizar as pesquisas brasileiras sobre a avaliação da educação brasileira partimos de estudos denominados “estado da arte” que têm sido utilizados pelos pesquisadores, como desafio de mapear, analisar e discutir uma determinada produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento (Ferreira, 2002). De caráter bibliográfico, estas pesquisas buscam retratar as ênfases e dimensões que têm sido privilegiadas em diferentes tempos e espaços, elegendo como documentos a produção discente dos cursos de mestrado e doutorado, publicações em periódicos, comunicações em anais de congressos, seminários científicos e livros. São também identificadas por realizarem uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica.

Com foco na avaliação da educação básica no Brasil localizamos:

- a) *Avaliação educacional nos Cadernos de Pesquisa* (Vianna, 1992), que faz um balanço das publicações sobre o tema, no período de 1971 a 1992, no referido periódico;
- b) *Avaliação da aprendizagem nas pesquisas no Brasil de 1930 a 1980* (SOUSA, 1995);

- c) *Avaliação da aprendizagem: análise de pesquisas produzidas no Brasil no período de 1980 a 1990* (SOUSA, 2006), que identificou os estudos sobre avaliação, presentes na produção acadêmica, desde a fundação do INEP, no final de 1930, até 1990;
- d) *Avaliação no Brasil: uma revisão bibliográfica* (CANDAU e OSWALD, 1995) na qual, partindo da análise de artigos publicados em onze revistas científicas de âmbito nacional, mapeia a produção sobre a avaliação do ensino do 1º grau;
- e) *Avaliação da educação básica nos anos 90 segundo os periódicos acadêmicos* (Barretto, Pinto e Duran, 2001), sintetiza e discute as principais constatações do estado da arte realizado sobre o tema no Brasil, utilizando-se como fontes os artigos publicados em dez dos principais periódicos da área na década de 1990. As autoras constataram que dois modelos estão presentes no discurso sobre avaliação: um que está relacionado à sua potencialidade emancipadora e outro que tem raízes na função reguladora do Estado.
- f) *A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008* (MARTINS e SOUSA, 2012).

Outras fontes de pesquisa bibliográfica de grande importância foram as publicações *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil*, sendo o volume I organizado por Bauer, Gatti e Tavares, e o II por Bauer e Gatti. As publicações sistematizaram textos e reflexões apresentados durante o Ciclo Debates, realizados em diferentes momentos do ano 2012, com um seleto grupo de profissionais da área da avaliação, em torno de questões relativas às origens e pressupostos da avaliação de sistemas, às implicações das avaliações de sistema educacional e em torno de experiências estaduais e municipais de avaliação.

Para a discussão dos conceitos mobilizados no referencial teórico – globalização, Estado-avaliador, Estado regulador, *accountability*, quase mercado, educação de qualidade - priorizamos os seguintes autores: Afonso (1998, 2001, 2002, 2003, 2005, 2009, 2012, 2015); Ball (2001, 2002, 2004, 2005, 2012), Barroso (2004, 2005, 2006, 2013); Bondioli (2004); Brooke (2006, 2008, 2015); Crahay (2000), Dale (1994, 2014), Demo (1985, 1987, 1990); Dourado, Oliveira, Santos (2007); Dubet, Martucelli, (1996), Dubet (2004), Enguita (2012), Freitas, L. (2005, 2007, 2011, 2012, 2013), Gentili (2012), Lima (1997, 2001, 2008, 2011), Maroy (2000, 2005, 2006, 2007, 2012);

Oliveira, D. (2003, 2007, 2009, 2001), Oliveira, R. (2007), Oliveira, J. (2009); Sá (2002, 2008); Santos (2001), Sousa (2003).

Importante mencionar que o estágio doutoral realizado no Instituto de Educação da Universidade do Minho, em Braga/Portugal, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), proporcionou-me o conhecimento e o aprofundamento de estudos de autores portugueses que discutem a temática da avaliação educacional e que foram utilizados em nossas reflexões. Entre eles destaco: AFONSO, Almerindo, BARROSO, João; SÁ, Virgínio; FERREIRA, José Madureira; J. FORMOSINHO, João; FERREIRA Fernando I; MACHADO, Joaquim; PACHECO, José Augusto (2002); COSTA, Jorge Adelino; NETO-MENDES, Antônio; VENTURA Alexandre; ANTUNES, Fátima; TORRES; Leonor Lima. PALHARES; José Augusto.

4.2.2. Pesquisa documental

A atividade do investigador passa também por uma contínua busca de dados da realidade que esta sendo estudada e as legislações e os documentos que os diversos atores sociais elaboram no decorrer dos processos históricos devem ser consideradas como importantes fontes de pesquisa.

Se é verdade que um documento não fala por si, não é menos verdade que ele é resultado de um processo de negociação e, como tal, é uma construção política, social e cultural, podendo revelar dados relativos ao comportamento dos atores sociais e políticos em um determinado momento histórico.

Deste ponto de vista, os dados que os documentos contêm podem conduzir o investigador no sentido de conhecer as características dos sistemas de ensino, das escolas, bem como fornecer indicações teóricas da natureza dos processos e das práticas da gestão escolar.

A informação que resultou da pesquisa e análise documental serviu para refrear os subjetivismo que poderia advir do uso de uma única técnica de coleta de dados e, por outro lado, permitiu complementar as informações obtidas através do recurso.

Dados os objetivos da nossa pesquisa e as características do objeto de estudo em que incide o caráter descentralizado do sistema educacional brasileiro, recorreremos a inúmeros documentos oficiais nacionais e estaduais, procurando as características da reforma educacional no Brasil e como ela se manifestou em Minas Gerais, bem como as características das avaliações nacionais e as especificidades do sistema de avaliação mineiro. Destacamos os seguintes documentos:

a) Legislação e documentos oficiais nacionais:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996; Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996: dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007: regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014: aprova o Plano Nacional de Educação – PNE.

Portaria nº 1.795 de 27 de dezembro de 1994: cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; Portaria nº 931, de 21 de março de 2005: institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB; Portaria nº 27 de 21 de junho de 2007: institui o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola; Portaria nº 807, de 18 de junho de 2010: institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012 - institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

Relatórios do INEP sobre Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica,. Publicações do Ministério da Educação Prova Brasil: matrizes de referência, temas, tópicos e descritores; Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica. Brasília. 2013, Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, princípios e programas.

b) Legislação e documentos oficiais estaduais:

Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003. Disciplina a Avaliação do Desempenho Institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Lei Complementar n. 71, de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: 2003; Lei nº 15.293, de 15 de agosto de 2004. Institui as carreiras dos profissionais de Educação Básica do Estado. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

Resolução nº 5.210, de 12 de dezembro de 2002. Delega ao governador do estado atribuições para elaborar leis destinadas a alterar a estrutura da administração direta e indireta do poder executivo nos termos que especifica; Resolução nº 7.120/93, de 25 fev. 1993: institui o Programa de Gerência de Qualidade Total no sistema estadual de educação de Minas Gerais; Resolução SEE-MG nº 104, de 14 de julho de 2000. Reedita com alterações a Resolução n. 14 de 03 de fevereiro de 2000 que instituiu o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE e cria o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – PROEB; 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; Resolução nº 452, de 03 de novembro de 2003. Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003; RESOLUÇÃO SEE N.º 1812, de 22 de março de 2011. Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais e trata de outros dispositivos correlatos.

Publicação: Escola Sagarana: educação para a vida com dignidade e esperança. FREITAS, J. E. (org); Informativo MAI de Ensino, Lancer, nº 296, p. 20-24, ago., 2000; Kit do SIMAVE/PROEB 2013; Relatório da Gestão 1999/2002. Belo Horizonte. 2002. SEPLAG. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – Gestão para a Cidadania – 2011-2030.

4.3. Coleta dos dados por meio de questionários

Desde o início optamos pelo questionário como um dos instrumentos para a coleta de dados e pretendíamos também realizar entrevistas com cerca de 20 professores de escolas públicas estaduais de Belo Horizonte. A opção pela utilização de questionários ocorreu em função da complexidade da realidade social em análise, e do desejo de captar o maior número possível de participantes. Segundo Ferreira (1999), o inquérito por questionário é uma técnica de perguntar. A autora considera que “toda a ação da pesquisa se traduz no ato de perguntar” e que “isto é válido para todo o questionamento científico. Por isso todas as regras metodológicas têm como objetivo exclusivo o de esclarecer o modo de obtenção de respostas” (FERREIRA, 1999, p. 166). Para a autora, tudo se resume à “arte de fazer perguntas” e saber identificar os elementos constituintes da resposta.

Construiu-se inicialmente uma proposta de questionário para professores e, posteriormente, para os diretores da rede estadual de ensino de Minas Gerais, tomando-se os cuidados necessários, tais como: o vocabulário utilizado, evitar ambiguidades nos enunciados das questões ou nas alternativas de respostas; disponibilizar um número de alternativas capazes de abranger ao máximo o universo de respostas possíveis e a disposição das perguntas.

Aproveitando a realização do “III Seminário Prevenção da violência nas escolas e promoção de uma cultura de paz: buscando caminhos”, realizado pela MAGISTRA – Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores/SEE-MG, no período de 10 a 14 de novembro de 2014, realizou-se um pré-teste com a participação de doze professores presentes ao evento, no dia 11 de setembro. O pré-teste mostrou-se extremamente importante no sentido de captar o alcance das questões propostas e para a

adequação do questionário ao contexto escolar, permitindo o aprimoramento do questionário.

Participaram do evento os educadores que tiveram seus relatos de experiências, com a temática de prevenção da violência e cultura da paz nas escolas, aprovados pelas SREs. Inscreveram-se para o seminário 594 educadores de todas as SREs, sendo: 317 professores, 78 especialistas em educação básica, 85 diretores, 26 vice-diretores, 03 coordenadores do programa Reinventando o Ensino Médio, 01 secretário escolar; 01 analista educacional e 83 representantes das SREs.

Tendo em vista a possibilidade de rápida reprodução do questionário, surgiu a ideia de realizar a pesquisa, no dia 14/11, com os professores que ali estavam. O questionário foi distribuído no seminário, mas poucos o devolveram preenchido e alguns solicitaram que ele fosse encaminhado por e-mail, alegando que a agenda do seminário estava “muito pesada” e que necessitariam de um tempo maior para respondê-lo. Sendo assim, decidimos encaminhar o questionário, depois do seminário, para os e-mails que os professores tinham informado no ato da inscrição para o seminário. O encaminhamento foi feito por meio da MAGISTRA. Foram devolvidos, para o e-mail da pesquisadora, 129 questionários que após a triagem para verificar o cumprimento dos requisitos, restaram 111 questionários preenchidos por professores de 56 municípios mineiros.

Em maio de 2015, durante o processo de análise dos dados dos questionários dos professores, em Braga/Lisboa, percebemos que seria importante a aplicação de questionário também ao gestor escolar para detectar a sua visão sobre as avaliações externas e as ações que desenvolvem após o recebimento dos resultados, em especial do PROEB. Partíamos do suposto que, essas ações poderiam interferir nas atividades desenvolvidas pelos docentes.

Essa decisão ocorreu em função de avaliarmos que, com os processos de avaliação externa, o poder do gestor escolar tem sido reforçado, ao mesmo tempo em que aumentam as suas responsabilidades, enfatizadas em expressões veiculadas pela mídia e pelos gestores dos sistemas, como “o diretor faz a diferença na escola”; “a escola é a cara do diretor” e “prestação de contas” para a sociedade. Há uma diversificação e complexidade das funções e competências que lhe são atribuídas, ficando frente às

pressões externas dos sistemas educacionais e da comunidade escolar, bem como das internas, no âmbito escolar. Em sua atuação para responder a essas demandas, mobiliza valores, crenças e ideologias que interferem na sua forma de exercer a liderança na escola que, por sua vez, interfere no trabalho do conjunto dos educadores.

Optamos por um procedimento diferente para o encaminhamento e a recepção dos questionários dos diretores. Em um primeiro momento o mesmo foi encaminhado para a SEE-MG com o pedido de apoio para que chegasse aos diretores de todas as escolas públicas estaduais. Tendo em vista a falta de retorno da SEE-MG, decidiu-se encaminhá-lo por meio do GESTRADO – Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente⁵⁹, da Faculdade de Educação da UFMG e com a sensibilização dos diretores sobre a importância de responder ao questionário, realizada pela MAGISTRA, por meio do seu *site*. Foi disponibilizado um link⁶⁰ aos diretores, onde teriam acesso ao questionário para respondê-lo e, em seguida, enviá-lo. Dos 3.654 diretores da rede estadual de ensino 978 (26,7%) responderam ao questionário, nas 47 Superintendências Regionais de Ensino.

Paralelo à análise das respostas dos questionários dos professores e dos diretores iniciamos as entrevistas com cinco professores de uma escola pública estadual de Belo Horizonte. Com as entrevistas pretendíamos aprofundar algumas questões que não tinham ficado suficientemente claras com o questionário, tendo em vista a limitação do instrumento.

Por ocasião da Banca de Qualificação, as professoras Dalila de Oliveira e Sandra Zákia, participantes da Banca, ponderaram se não seria melhor trabalhar apenas com os questionários dos diretores, tendo em vista que o número de professores respondentes (129) era muito discrepante em relação ao número de diretores (978) e a escassez de tempo para a realização das entrevistas. Decidimos então que os sujeitos da nossa

⁵⁹O Gestrado foi criado em 2002, tendo como objetivo analisar as políticas educacionais em ação – a gestão educacional e o trabalho docente – em suas diferentes dimensões. Reúne professores do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da UFMG, além de pesquisadores de outras instituições, como CEFET-MG, SEE-MG-MG, SMED-BH, UEMG, UFES, UFPel e alunos de graduação e pós-graduação. Para saber mais consulte: www.gestrado.org.

⁶⁰https://docs.google.com/forms/d/106KeHeliMxFkqcYEkiBdHHw7G8SQKEfQ702_QykNGol/viewform?usp=send_form

pesquisa seriam os diretores escolares e pela utilização apenas do questionário como instrumento de coleta de dados.

Sendo assim, os dados que analisaremos a seguir, foram recolhidos a partir das respostas de 978 diretores de escolares públicas estaduais ao questionário (ANEXO I), estruturado com questões fechadas e abertas e organizado em três blocos de questões:

Bloco I - Diretor: busca identificar o perfil dos diretores: sexo, estado civil, nível de escolaridade, participação em cursos de capacitação na temática da avaliação, tempo de experiência na educação pública, tempo de experiência como diretor escolar na rede pública estadual.

Bloco II - Escola: tem o objetivo de detectar as etapas de atendimento da educação básica que a escola atende, turnos de funcionamento, média de alunos por sala, os tempos destinados para a discussão dos resultados das avaliações, realização ou não do processo de autoavaliação da instituição, qualidade e relevância das avaliações externas.

Bloco III - Escola e avaliações externas: o objetivo desse bloco é detectar a percepção dos diretores sobre a importância das avaliações externas, a compreensão dos resultados do PROEB, apropriação dos seus resultados, compreensão da escala de proficiência e os possíveis efeitos das avaliações no contexto escolar.

4.4. Tratamento e análise dos dados

Com os questionários foi possível adquirir uma diversidade de dados e abundante informação que colocou-nos o desafio de submetê-los a um processo de tratamento para atribuir-lhes sentido e conferir se os resultados obtidos se articulam com os pressupostos definidos. Como salienta Bogdan e Biklen (1994, p. 205), “a análise de dados é processo de busca e de organização sistemático de transcrição de entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que foram acumulados, com o objetivo de aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais e de lhe permitir apresentar aos outros aquilo que encontrou”. Apesar do processo de análise estar presente desde o início da pesquisa, ela se torna mais sistemática e mais formal, após a coleta de todos os dados.

Conforme explicado anteriormente, os diretores responderam ao questionário por meio de *link* disponibilizado de forma *online*. A partir dos dados obtidos nos questionários, foi produzida uma sinopse dos resultados e, em seguida foram definidos os possíveis cruzamentos dos dados.

Com os dados em mãos, o grande desafio foi transformá-los em informações úteis para responder às questões levantadas pela pesquisa. Por meio deles é possível uma série de informações quantitativas que possibilitarão informações qualitativas para o conhecimento da percepção dos diretores escolares sobre os efeitos das avaliações externas no contexto escolar.

Lüdke e André (1986) chamam a atenção para alguns procedimentos que devem ser observados na análise após a coleta dos dados, como o seu processo de classificação e organização e a leitura teoricamente informada dos dados. Com relação ao primeiro, assinalam a necessidade de construção de um conjunto de categorias descritivas, tendo como parâmetro as categorias teóricas iniciais. Na teorização dos dados as autoras discutem sobre a importância de o pesquisador ultrapassar a mera descrição, de dar “o salto”, que pode significar “desde um conjunto de proposições bem concatenadas e relacionadas que configuram uma nova perspectiva teórica até o simples levantamento de novas questões e questionamentos que precisarão ser mais sistematicamente exploradas em estudos futuros” (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p.49).

Buscando seguir os ensinamentos de Lüdke e André (1986) analisaremos, no capítulo seguinte, os dados coletados.

CAPÍTULO V - EFEITOS DO PROEB NO CONTEXTO ESCOLAR

Este capítulo tem como objetivo apresentar e analisar os dados dos questionários aplicados aos gestores escolares da rede pública estadual de Minas Gerais. Procurou-se detectar a percepção de gestores escolares sobre os efeitos do PROEB no contexto escolar, compreendido nos seus diversos aspectos: a) planejamento e gestão do processo de ensino-aprendizagem; b) mudanças curriculares; c) avaliação interna da aprendizagem; d) avaliação externa e seus possíveis efeitos sobre os estudantes; e) práticas coletivas e colaborativas entre os profissionais da escola; f) relacionamento com as famílias e a comunidade; g) pressão pelos resultados; h) grau de autonomia das atividades desenvolvidas; i) estratégias para melhorar o desempenho dos alunos nos testes.

5.1. Contextualizando a organização escolar e as categorias de análise

Aqui vale retomar que, em consonância com Lima (2008), entendemos a escola como uma organização educativa complexa e heterogênea, onde se cruzam e interagem fatores macroestruturais (Estado, os sistemas político, econômico e social que predominam na sociedade, a macro organização do sistema escolar, com suas políticas educacionais e normas, etc.), e fatores micro estruturais (organização pedagógica da escola, a sala de aula, relação entre os diversos atores com diversidade de interesses e projetos, jogos de poder, etc.). A partir dessas especificidades, a escola deve ser considerada como um espaço que possui uma autonomia relativa frente às imposições políticas e normativas levadas a cabo pelo Estado. Daí, a importância de se pesquisar os efeitos de políticas educacionais, desenhadas e implementadas pelos órgãos centrais, no contexto escolar, a partir a compreensão dos sentidos e interpretações que seus atores locais atribuem a ela.

Compreende-se, dessa forma, que o contexto atual da rede de educação de Minas Gerais e a relação das avaliações externas com este contexto são próprias e singulares, resultados de um longo processo histórico, construído pelos atores envolvidos. Pautada por relações dialéticas, podemos afirmar que o contexto escolar que hoje predomina pode ser alterado em função de novas definições políticas, novas correlações de força, entre o nível nacional, estadual e da própria escola e por ser permeável à crescente incerteza, tensão e imprevisibilidade dos tempos atuais. Pode-se afirmar também, que a

percepção e o posicionamento dos vários atores escolares sobre um determinado objeto, no caso o PROEB, pode ser diferenciada, pois esta depende do lugar que eles ocupam na estrutura escolar, suas vivências sociais e políticas e das trajetórias sociais das famílias e dos alunos atendidos pela escola.

É com esse olhar e a partir da minha experiência como professora de escolas públicas de educação básica e como gestora da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte e do MEC que definimos por algumas categorias que foram referendadas em estudos de Tardif e Lessard (2012); André (1992), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (BRASIL, 2013). As categorias são:

- a) Planejamento e gestão do processo ensino e aprendizagem: o planejamento do ensino é considerado como uma fase pré-ativa de estruturação do programa a ser ensinado, de organização das atividades de ensino e aprendizagem, bem como de seleção e organização dos recursos e materiais pedagógicos e do estabelecimento de estratégias de recuperação dos alunos de menor rendimento; ou seja, estruturar, conduzir e supervisionar as atividades de ensino. O planejamento acontece em diversos momentos do ano escolar. A gestão da classe é entendida como o conjunto de condições pré-estabelecidas para favorecer o desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem e engloba três momentos: a organização social da classe, ou seja, a realização de rotinas e cumprimento de regras que assegurem o funcionamento coletivo dos alunos; a organização didática e material da aprendizagem (formas de trabalho, em grupo ou individual; os momentos de dar as notas; a divisão do trabalho; a utilização de livros, cadernos, etc.); as tarefas destinadas ao controle da turma e de suas atividades (questões disciplinares, acompanhamento das mudanças de atividades, orientações, etc.).
- b) Mudanças curriculares: trabalhamos com o conceito de currículo adotado nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (BRASIL, 2013, p. 23), como “experiências escolares que se desdobram em torno do conhecimento, permeadas por relações sociais, buscando articular vivências e saberes dos alunos com os conhecimentos historicamente acumulados e contribuindo para construir a identidade dos estudantes” e com as diretrizes estabelecidas no art. 27 da LDB, a saber: “I- a difusão de valores fundamentais ao interesse social,

aos direitos dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; II- consideração das condições de escolaridade dos estudantes em cada estabelecimento; III- orientação para o trabalho, IV- promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não formais” (BRASIL, 1996).

- c) Avaliação interna da aprendizagem: Avaliação da aprendizagem do aluno, em sala de aula, sob a responsabilidade do professor.
- d) Avaliações externas e seus possíveis efeitos sobre os estudantes: a escola constitui um espaço de interações humanas. A interação envolve trocas entre sujeitos. No ambiente escolar essas interações ocorrem de maneira distinta – professor-professor, professor-aluno, aluno-aluno, professor-diretor, etc. As interações com os alunos nos diversos espaços da escola ocupam a maior parte do tempo que a maioria dos profissionais da escola dispõe, sendo importante detectar se as avaliações externas afetaram, e de que forma afetaram essa relação (TARDIF e LESSARD, 2012).
- e) Práticas coletivas e colaborativas entre os profissionais da escola: Realizadas por meio de atividades formais como encontros, reuniões, comissões, tarefas comuns, participação em congressos, seminários, jornadas e colóquios pedagógicos, supervisão de estagiários, organização de projetos coletivos ou em dupla, planificações conjuntas, observação de aulas por pares, etc. ou de maneira informal como: conversas na sala dos professores, troca de ideias ou de materiais pedagógicos, encontros ocasionais em espaços fora da escola, etc. Importante destacar que os limites entre os aspectos informais e formais nem sempre são bem definidos tendo em vista a complexidade das relações que são estabelecidas no cotidiano da escola.
- f) Relacionamento com as famílias e a comunidade: Diz respeito às reuniões com os pais ou responsáveis pelos alunos para discussão do processo ensino aprendizagem e outros temas de interesse comum; participação dos pais no Colegiado Escolar, nas Assembleias Escolares, etc.
- g) Pressão pelos resultados: Diz respeito às pressões sofridas pelos diretores escolares e docentes dos órgãos gestores dos sistemas de ensino, bem como da pressão que os diretores exercem sobre os professores para melhorarem o desempenho dos estudantes da escola nas avaliações externas. Inclui também as pressões dos pais e dos meios de comunicação.

- h) Grau de autonomia das atividades desenvolvidas: Está relacionado à autonomia pedagógica, financeira e administrativa da escola, como por exemplo, a autonomia para a definição do projeto pedagógico da escola, do calendário escolar, do processo de avaliação de aprendizagem dos alunos, do desenvolvimento dos conteúdos curriculares e da alocação dos recursos humanos, financeiros e materiais.
- i) Estratégias para melhorar o desempenho dos alunos nos testes: Diz respeito às estratégias que são construídas pelos diretores, especialistas (coordenadores pedagógicos) e professores para melhorarem o desempenho dos estudantes nas avaliações externas.

5.2. De que lugar falam os diretores?

A Rede Estadual de Educação de Minas Gerais está organizada em 06 polos regionais estabelecidos pela Secretaria de Estado de Educação que abarcam 47 Superintendências Regionais de Ensino. Cada SRE coordena a rede educacional de uma região delimitada, composta por um conjunto de escolas públicas estaduais, municipais – caso o município não tenha sistema próprio de ensino – e escolas privadas.

POLO REGIONAL CENTRO: SRE Metropolitana – A, B, C (Belo Horizonte e região metropolitana); SRE Conselheiro Lafaiete; SRE Pará de Minas; SRE Ouro Preto; SRE Sete Lagoas, SRE Divinópolis.

POLO REGIONAL SUL: SRE Campo Belo; SRE Caxambu; SRE Itajubá; SRE Passos; SRE Varginha; SRE Pouso Alegre; SRE São Sebastião do Paraíso; SRE Poços de Caldas;

POLO REGIONAL MATA: SRE Barbacena; SRE Carangola; SRE Juiz de Fora; SRE Ubá; SRE Muriaé; SRE Ponte Nova; SRE São João Del Rei; SRE Leopoldina.

POLO REGIONAL TRIÂNGULO: SRE Ituiutaba; SRE Monte Carmelo; SRE Paracatu; SRE Unaí; SRE Patrocínio; SRE Uberaba; SRE Uberlândia; SRE Patos de Minas.

POLO REGIONAL NORTE: SRE Curvelo; SRE Diamantina; SRE Pirapora; SRE Janaúria; SRE Montes Claros; SRE Janaúba.

POLO REGIONAL VALE DO AÇO: SRE Almenara; SRE Araçuaí; SRE Caratinga; SRE Coronel Fabriciano; SRE Governador Valadares; SRE Teófilo Otoni; SRE Manhuaçu; SRE Nova Era; SRE Guanhães.

QUADRO 6: Número e porcentagem de diretores respondentes por SRE

Secretaria Regional de Ensino	Frequência	%
10ª SRE - Juiz de Fora	23	2,4
11ª SRE – Manhuaçu	15	1,5
12ª SRE - Montes Claros	38	3,9
13ª SRE – Muriaé	10	1,0
14ª SRE - Nova Era	13	1,3
15ª SRE - Ouro Preto	10	1,0
16ª SRE – Paracatu	10	1,0
17ª SRE – Passos	11	1,1
18ª SRE - Patos de Minas	9	0,9
19ª SRE - Poços de Caldas	11	1,1
1ª SRE - Metropolitana B (BH)	38	3,9
20ª SRE - Ponte Nova	29	3,0
21ª SRE - São João Del Rei	11	1,1
22ª SRE - São Sebastião do Paraíso	13	1,3
23ª SRE - Sete Lagoas	24	2,5
24ª SRE - Teófilo Otoni	41	4,2
25ª SRE – Uberaba	24	2,5
26ª SRE – Uberlândia	20	2,0
27ª SRE – Varginha	29	3,0
28ª SRE – Ubá	24	2,5
29ª SRE – Almenara	16	1,6
2ª SRE - Metropolitana A	21	2,1
30ª SRE - Coronel Fabriciano	24	2,5
31ª SRE - Conselheiro Lafaiete	14	1,4
32ª SRE – Ituiutaba	9	0,9
33ª SRE – Patrocínio	14	1,4
34ª SRE - Monte Carmelo	7	0,7
35ª SRE - Campo Belo	10	1,0

36ª SRE – Leopoldina	9	0,9
37ª SRE - Pouso Alegre	28	2,9
38ª SRE – Curvelo	16	1,6
39ª SRE – Guanhães	15	1,5
3ª SRE – Barbacena	17	1,7
40ª SRE – Carangola	5	0,5
41ª SRE - Metropolitana C	31	3,2
42ª SRE – Caxambu	15	1,5
43ª SRE – Araçuaí	21	2,1
44ª SRE – Janaúba	26	2,7
45ª SRE - Pará de Minas	19	1,9
46ª SRE – Pirapora	11	1,1
47ª SRE – Unaí	15	1,5
4ª SRE – Caratinga	23	2,4
5ª SRE – Diamantina	39	4,0
6ª SRE – Divinópolis	41	4,2
7ª SRE - Governador Valadares	37	3,8
8ª SRE – Itajubá	18	1,8
9ª SRE – Januária	39	4,0
Não informado	35	3,6
Total	978	100,0

Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

Antes de analisarmos o perfil desses diretores, vale ressaltar que após ampla luta dos professores da rede estadual de ensino, coordenada pelo Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (Sind-UTE/MG), a Constituição Estadual de Minas Gerais, promulgada em 1989 estabeleceu no artigo 196, que o provimento do cargo de diretor de escola se daria por meio de uma seleção competitiva interna. O artigo 196 foi regulamentado em 1991, por meio da Lei nº 10.486 que estabeleceu que a escolha do diretor e vice-diretor de escola seria feita com a participação da comunidade escolar, por meio do processo de seleção competitiva interna, compreendendo duas etapas. A primeira consistiria de provas para avaliação de titulação e da capacidade de gerenciamento do candidato e, a segunda etapa, da apuração da aptidão para a liderança, feita pela comunidade escolar, através de uma eleição, cujos candidatos concorrentes seriam aqueles aprovados na primeira etapa. O cargo em comissão de Diretor de Escola tem carga horária de quarenta horas semanais, é exercido em regime de dedicação

exclusiva. A nomeação de servidor para exercer o cargo de Diretor de Escola é da competência exclusiva do Governador do Estado, formalizada por ato próprio.

Os critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais estão estabelecidos na Resolução n.º 1812, de 22 de março de 2011, determinando que o cargo só poderá ser exercido por servidor ocupante de cargo efetivo, com ingresso por concurso público de provas e títulos, efetivado pela Lei Complementar n.º 100, de 05 de novembro de 2007 ou função pública estável, das carreiras de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica, vedado ao seu ocupante exercer outro cargo na Administração Pública, direta ou indireta, em qualquer ente da Federação. O Art. 7º define que pode candidatar-se ao cargo de Diretor e de Vice-diretor o servidor que comprove:

I – ser Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica, detentor de cargo efetivo, efetivado ou de função pública estável; II - ter sido aprovado em exame de Certificação Ocupacional de Dirigente Escolar realizado pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais em 2007 ou 2010, no caso de Diretor; III - possuir curso de licenciatura plena ou equivalente, ou curso de Pedagogia; IV - estar em exercício na escola para a qual pretende candidatar-se; V - ter obtido pontuação igual ou superior a 70% (setenta por cento) na última Avaliação de Desempenho, na parte relativa à avaliação qualitativa; VI – estar em situação regular junto à Receita Federal do Brasil; VII – estar apto a exercer plenamente a presidência da Caixa Escolar, em especial a movimentação financeira e bancária; VIII – estar em dia com as obrigações eleitorais; IX – não estar, nos 5 (cinco) anos anteriores à data da indicação para o cargo ou função, sofrendo efeitos de sentença penal condenatória; X – não ter sido condenado em processo disciplinar administrativo em órgão integrante da Administração Pública direta ou indireta, nos 5 (cinco) anos anteriores à data da indicação para o cargo ou função (Minas Gerais, 23 de março de 2011).

A comunidade escolar apta a participar do processo de indicação, compõe-se de: I – categoria “profissionais em exercício na escola”; II – categoria “comunidade atendida pela escola”: a) segmento de aluno regularmente matriculado e frequente no ensino médio e aluno de qualquer nível de ensino com idade igual ou superior a 14 (quatorze) anos; b) segmento de pai ou responsável por aluno menor de 14 (quatorze) anos regularmente matriculado e frequente no ensino fundamental. A chapa indicada pela comunidade é a que obtiver o maior número de votos.

Ainda que o processo de eleição dos diretores das escolas estaduais mineiras possa ser aperfeiçoado, avaliamos que o processo eletivo favorece um maior comprometimento do diretor eleito com a escola, com as questões pedagógicas, com a gestão democrática, com a comunidade e a melhoria da sua qualidade e significa um grande avanço em relação à forma anterior de indicação política e também em relação ao simples concurso para o cargo. Em ambos, a comunidade escolar estaria à margem do processo.

O diretor de escola pública, escolhido de forma democrática, ocupa um papel institucional que às vezes lhe traz inúmeros conflitos, enfrentando no cotidiano escolar momentos de ambiguidade e pressões que vêm tanto do sistema de ensino, quanto dos professores, dos alunos, dos pais e da comunidade escolar. O diretor eleito, ao mesmo tempo em que representa a comunidade escolar, é cobrado pela secretaria de educação e/ou Ministério da Educação para a implantação de políticas educacionais que podem ou não atender aos interesses da comunidade escolar. E, na busca dos culpados pelos fracassos do desempenho dos alunos eles são a mira preferida, junto com os professores.

Percebe-se uma grande expectativa da SEE-MG sobre o diretor escolar ao considerá-los como um ator fundamental para a melhoria da qualidade da educação, ao afirmar que “reconhecemos a importância do gestor escolar para que o compromisso de melhoria da qualidade da educação seja cumprida” (MINAS GERAIS, 2013, p. 7). A SEE-MG considera que os gestores escolares podem encontrar nos resultados da avaliação educacional “caminhos para que diagnósticos precisos sobre as dificuldades de aprendizagem dos alunos de suas escolas sejam estabelecidos. Diagnósticos bem feitos levam à possibilidade de tomada de decisões eficazes” (MINAS GERAIS, idem).

5.2.1. Caracterização do perfil dos diretores

Os questionários foram encaminhados para todas as 3.461 escolas estaduais⁶¹ que participam do PROEB, sendo que 978 diretores escolares, ou seja, 26,7% responderam

⁶¹ Dados do Censo Escolar de 2014, realizado pelo INEP/MEC, mostram que a rede estadual de ensino de Minas Gerais contava naquele ano com 3.654 estabelecimentos de ensino, com o seguinte atendimento: Educação Infantil, em 16 escolas, Ensino Fundamental em 3.249 escolas (Anos Iniciais 2.052; Anos Finais 2.802), Ensino Médio em 2.239 escolas, Educação Especial, 33; Educação de Jovens e Adultos (Fundamental e Médio), 1.513 e Educação Profissional em 330 escolas. Participam do PROEB 3.461 escolas.

e devolveram o questionário. É importante destacar que não temos a pretensão de esgotar os possíveis efeitos das avaliações externas no conjunto das escolas públicas estaduais de Minas Gerais, entretanto considera-se que o universo de respondentes seja bastante significativo para esta pesquisa.

Dos diretores respondentes 75,8% são do sexo feminino; 67,2% são casados e 16,3% solteiros e apresentam idade média de 47 anos, sendo a idade mínima 25 e a máxima 67 anos. Esses dados estão bastante próximos dos dados do SAEB/2013 que detectou, entre os diretores participantes, que 78,6% são do sexo feminino e 42% pertencem à faixa etária entre 40 e 49 anos (SAEB/2013, INEP/MEC).

Em relação ao nível máximo de escolaridade, 74,4% possuem especialização, 22,4% curso de graduação, 2% mestrado e 0,3% doutorado. Esses dados também estão em consonância com os dados do SAEB/2013, demonstrados na Tabela 1:

TABELA 1: Curso de pós-graduação de mais alta titulação diretores escolares

Brasil				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1769	3,1	3,1	3,1
A - Não fiz ou não completei curso de pós-graduação	11441	20,2	20,2	23,3
B - Atualização ou Aperfeiçoamento (mínimo de 180 horas)	2433	4,3	4,3	27,6
C - Especialização (mínimo de 360 horas)	39397	69,4	69,4	97,0
D - Mestrado	1503	2,6	2,6	99,7
E - Doutorado	194	,3	,3	100,0
Total	56737	100,0	100,0	

Fonte: SAEB/2013 - INEP/MEC

A maioria dos diretores respondentes (68,6%) afirma ter participado de cursos de capacitação promovidos por universidades, secretaria estadual de educação ou outro órgão para tratar das avaliações externas em larga escala.

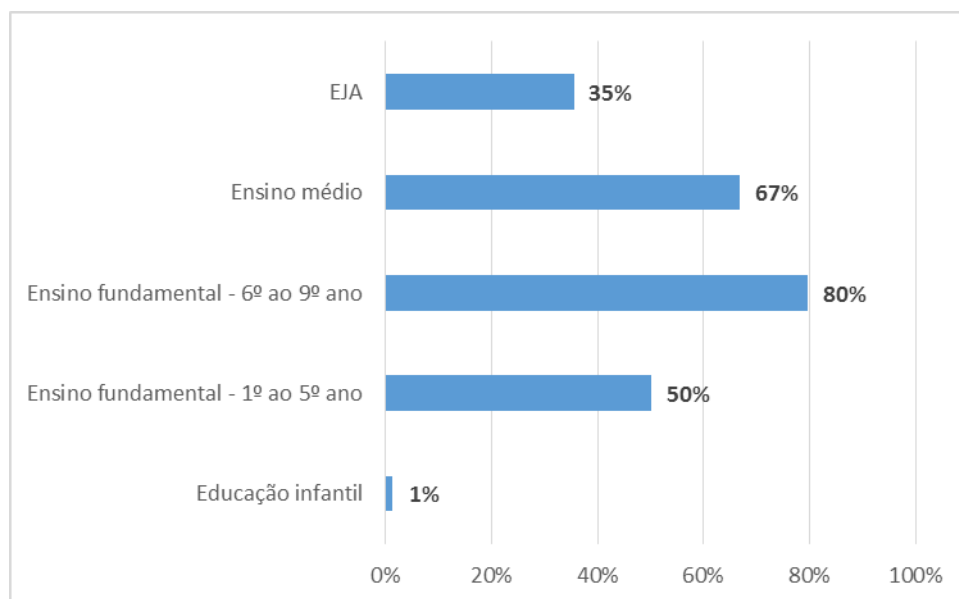
A maioria (89%) trabalha há mais de dez anos na educação pública e 77% está há mais de nove anos na escola que dirige. Percebe-se que os diretores possuem experiência na gestão escolar, pois 28,6% possuem entre três a quatro anos no cargo; 28% entre cinco e dez anos e 29% possuem experiência de mais de 10 anos no cargo de diretor.

Destaca-se que, assim como os demais atores escolares, os diretores possuem qualificações, experiências de vida, empenhos, capacidades diferenciadas de mobilizar os diversos segmentos escolares, e de se relacionar com os gestores dos órgãos centrais, diferentes visões de educação e de sociedade.

5.2.2. Caracterização das escolas

Como era de se esperar, em função da determinação legal (artigos 8º, 9º, 10º e 11º da LDB) sobre a incumbência dos entes federados em relação à oferta da educação básica, das escolas dos diretores respondentes somente 1% atende crianças da educação infantil. O atendimento maior se concentra nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e no ensino médio, conforme se observa no Gráfico 3. Pouco mais da metade das escolas pesquisadas (52%) funciona em dois turnos e um percentual significativo funciona em três turnos (43,5%) e 4,4% em um turno.

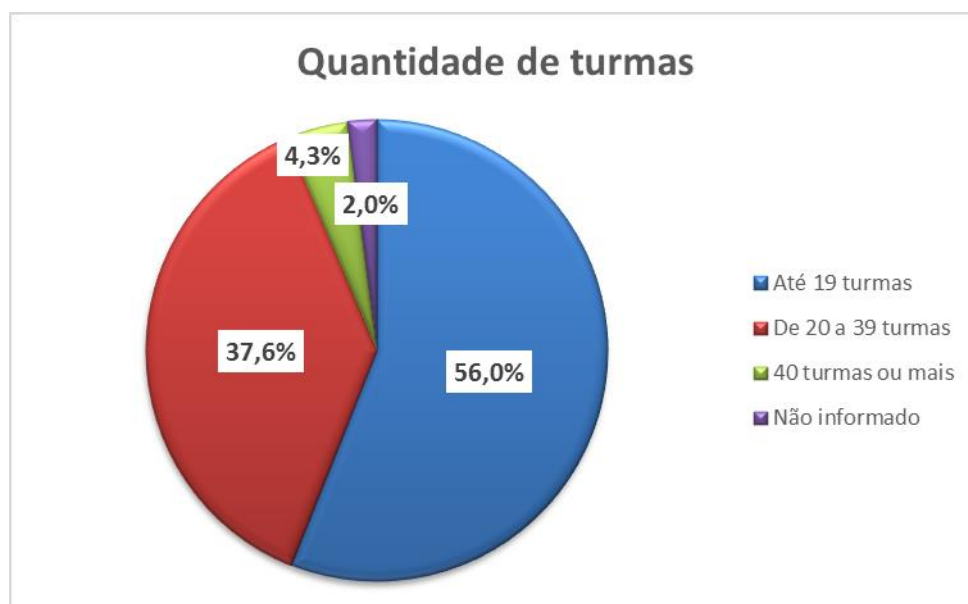
GRÁFICO 3: Atendimento educacional: Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais - 2015



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

Segundo informações dos diretores respondentes a média de turmas nas escolas é 20, mas existe escola com 174 turmas e outras com apenas 02 turmas.

GRÁFICO 4: Quantidade de turmas das escolas pesquisadas da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais - 2015



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

5.3. Autoavaliação da escola

A questão de nº 15 teve como objetivo buscar a percepção dos diretores sobre a existência de processos de autoavaliação nas escolas. Em seu enunciado foram citados alguns dos temas que julgamos importantes para a discussão no processo de autoavaliação como a aprendizagem dos alunos, processo de ensino, clima escolar, perfil socioeconômico dos alunos e relações internas. De acordo com 54% dos diretores respondentes, a escola realiza autoavaliação, embora não constitua uma prática regular; 35% afirmaram que a escola realiza a sua autoavaliação como prática regular e 5,7% responderam que não existe qualquer tradição de a escola realizar autoavaliação. Assim, 89% dos diretores responderam que a escola realiza autoavaliação, seja ela uma prática regular ou esporádica.

Embora a grande maioria dos diretores tenha respondido que as escolas realizam processo de autoavaliação, não podemos, por limitação do nosso instrumento de pesquisa, refletir sobre esse processo. No entanto, é pertinente questionarmos até que ponto está se realizando de fato a autoavaliação da escola, pois sabemos que ainda não há no Brasil uma tradição significativa no domínio desse procedimento. Sousa e Oliveira (2010) constataram, em pesquisas realizadas em cinco estados - Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e São Paulo - que algumas das secretarias estaduais de educação, para tornar o uso dos resultados das avaliações mais efetivo, têm incentivado a articulação da avaliação externa à autoavaliação, com a perspectiva de focalizar não apenas a escola, mas todas as instâncias do sistema no processo avaliativo. No entanto, consideramos que a centralidade das avaliações externas em larga escala tem secundarizado esse debate no interior das escolas e desconhecemos pesquisas que tenham como objeto de estudo a autoavaliação da escola. Consideramos que esse é um campo importante para novas pesquisas acadêmicas.

Esse debate é relevante porque a autoavaliação, organizada pela própria escola, com a participação de pais e comunidade, pode ser motivadora, formativa e promotora de *empowerment*, reforçando nas escolas a capacidade de desenvolverem e exercerem sua autonomia. Pode ser um espaço que propicie um melhor conhecimento da própria escola como organização educativa, para uma interpelação sistemática dos processos educativos da escola, dos resultados dos alunos, dos avanços e desafios, de fomento da

participação social na vida das escolas. E, como observa Sá (2009, p. 89) “como a autoavaliação é institucional, terá de ser, necessariamente, holística e integradora”, ou seja, a escola enquanto totalidade é o objeto de avaliação e deve estar articulada às “várias démarches avaliativas e à sua subordinação ao documento que é suposto conferir rumo e identidade à escola - o seu Projecto Educativo” (idem. p. 89).

5.4. Escola e avaliações externas

5.4.1. Avaliações aplicadas nas escolas: como os diretores as percebem?

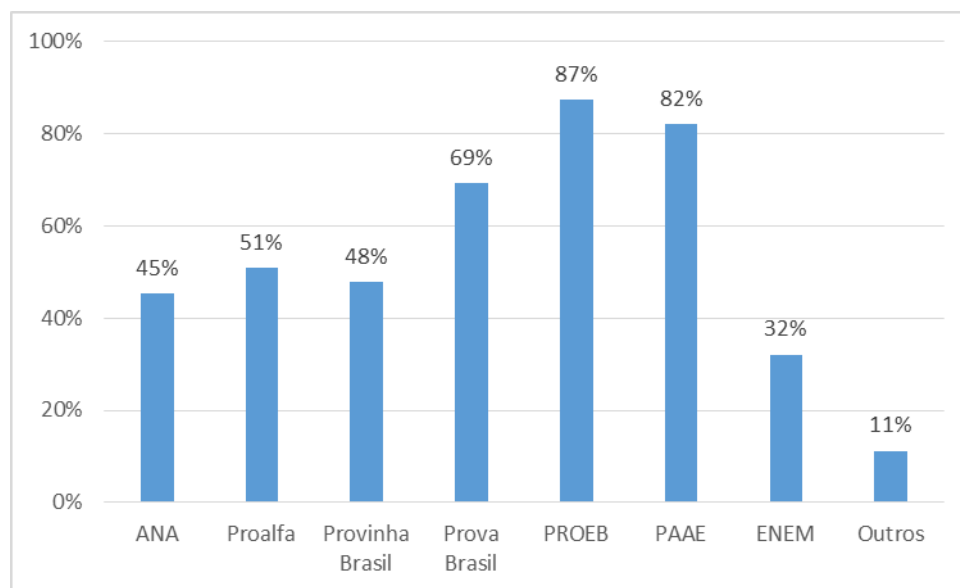
Os dados relativos às avaliações que são aplicadas nas escolas dos respondentes estão de acordo com os níveis de escolarização atendidos por elas e pode-se afirmar que as avaliações externas são uma realidade nas escolas mineiras.

O PROEB é a avaliação com maior destaque, acontecendo em 87% das escolas dos diretores respondentes e o PAAE em 82%. Esse destaque pode ser creditado ao fato de ambas pertencerem ao SIMAVE. Além disso, um dos critérios para o pagamento do Prêmio de Produtividade⁶² pelo governo do estado aos servidores da educação, é que cada escola tenha alcançado as metas estipuladas pela SEE-MG nas avaliações externas.

O Proalfa está presente em 51% dos diretores participantes da pesquisa, o que é compreensível, pois somente 50% das escolas dos respondentes ofertam os anos iniciais do ensino fundamental. Observa-se, ainda, de acordo com o Gráfico 5, que a Provinha Brasil tem uma grande penetração nas escolas públicas estaduais de Minas Gerais.

⁶² DECRETO Nº 44.873, de 14 de agosto de 2008. Art. 34 Fará jus ao Prêmio por Produtividade o servidor em atividade em órgão ou entidade a que se refere o art. 33, ocupante de cargo de provimento efetivo ou de provimento em comissão, ou detentor de função pública, de que trata a Lei nº 10.254, de 20 de julho de 1990, o servidor efetivado pelo art. 7º da Lei Complementar nº 100, de 5 de novembro de 2007, e o ocupante de cargo de Subsecretário de Estado.

GRÁFICO 5: Avaliações aplicadas nas escolas estaduais participantes da pesquisa-
Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais - 2015



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

Com relação à relevância atribuída pelos diretores às avaliações podemos constatar que 96,5% dos diretores respondentes, cujas escolas participam do PROEB, consideram que ela é uma avaliação relevante ou muito relevante para a escola, 95% consideram a Prova Brasil relevante e 82% dos respondentes que participam do PAAE o consideram relevante ou muito relevante.

O PAAE, avaliação específica de Minas Gerais, possui características de avaliação diagnóstica e oferece às escolas subsídios técnicos e pedagógicos para avaliação contínua das aprendizagens dos alunos e do trabalho do professor. Articulado com os conteúdos e habilidades propostas no CBC o programa constitui-se de um sistema informatizado com acesso *on line*, um banco de itens/questões de múltipla escolha, para geração de provas pelos próprios professores e emissão de relatórios e gráficos de resultados disponibilizados às escolas para uso dos professores. Contempla todas as disciplinas do ensino fundamental e do ensino médio a partir dos tópicos obrigatórios dos Conteúdos Básicos Comuns (CBC). O PAAE abrange duas provas, uma com caráter diagnóstico, realizada ano início do ano, outra, a avaliação da aprendizagem anual, que é aplicada ao final do ano letivo, com objetivo de verificar o que foi agregado ao conhecimento dos alunos no decorrer do ano. A partir dos resultados do PAAE, os professores podem planejar intervenções pedagógicas em função das necessidades

específicas dos educandos, e os gestores podem desenvolver ações de formação para os docentes.

TABELA 2 - Percepção dos diretores sobre a relevância das avaliações – Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015

	Muito relevante	Relevante	Pouco relevante	Não é realizada em minha escola
ANA	20%	42%	4%	34%
Proalfa	36%	34%	1%	30%
Provinha Brasil	27%	39%	3%	32%
Prova Brasil	33%	50%	4%	12%
PROEB	47%	49%	2%	1%
PAAE	29%	48%	17%	6%
ENEM	40%	19%	1%	39%

Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

A percepção dos respondentes de que as avaliações que são aplicadas em suas escolas são relevantes pode ser creditada ao fato de que a rede estadual passa por processos sistemáticos de avaliação há muitos anos, o que pode ter proporcionado um amadurecimento e maior aceitação dos atores escolares com relação ao processo avaliativo. Encontramos outra explicação para a forte penetração das avaliações externas nas escolas na constatação de Sousa e Oliveira (2010, p. 809), de que “em Minas Gerais se evidenciou com maior clareza o movimento de implantar uma dinâmica de trabalho com a rede que intensificou a relação entre avaliação, planejamento e controle”.

Para que as avaliações sejam relevantes no contexto escolar é importante que os seus resultados sejam analisados pelos professores, coordenação pedagógica e diretores e que sejam traçadas estratégias para melhorá-los, ou seja, é importante a existência de tempos escolares destinados a esse propósito. Essa etapa de discussão e de proposição do coletivo da escola deve ser considerada como a mais importante do processo das avaliações externas, pois defendemos a utilização da avaliação com outro referencial, como explicita Vianna,

A avaliação não é um valor em si e não deve ficar restrita a um simples rito da burocracia educacional; necessita integrar-se ao processo de transformação do ensino/ aprendizagem e contribuir, desse modo, ativamente, para o processo de transformação dos educandos (VIANNA, 2005, p. 16)

No nosso entendimento é essa etapa que, para a escola, dá sentido à existência das avaliações. Em nossa pesquisa, após análise dos dados coletados constatamos que os diretores consideram como “suficiente” o tempo destinado às reuniões para discutir questões relacionadas aos resultados das avaliações externas com os profissionais da escola (88%), com os pais (79%) e com os alunos (78%).

5.4.2. Divulgação dos resultados do PROEB

Se a avaliação necessita integrar-se ao processo de transformação do ensino/aprendizagem, é necessário que ela seja integrada também à vida da comunidade, sendo necessário que a secretaria de educação e as escolas invistam em estratégias eficazes de apropriação e utilização destes resultados por toda a comunidade escolar e demais setores sociais.

Ao analisarmos o processo de divulgação dos resultados do PROEB, a partir de documentos oficiais, constatamos o seguinte fluxo: o resultado de cada escola é publicado em forma de relatório no Boletim de Resultados, direcionados às SREs, e no Boletim Pedagógico, direcionados às SREs e escolas, sendo que cada escola recebe seu resultado individualmente. Cabe às escolas, com apoio da SEE-MG, a discussão dos resultados, a elaboração de um Plano de Intervenção Pedagógica e a discussão dos resultados e das estratégias de intervenção pedagógica com a comunidade.

Em 2013 mais de 9.000 escolas públicas mineiras participaram da avaliação do PROEB, sendo 3.461 estaduais e 6.043 municipais. Após os dados das avaliações serem trabalhados pelo CAED/UFJF os resultados foram disponibilizados no ambiente virtual do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE). Para fins de comparabilidade, os dados são apresentados em série histórica para os últimos três anos, separados por disciplina - Língua Portuguesa e Matemática -, por sala de aula, por escola e por sistema de ensino.

Como mais um suporte para melhorar a compreensão dos dados pelas escolas, a SEE-MG, por meio das SREs, encaminha para as escolas estaduais e municipais um Kit composto por várias revistas: a Revista do Sistema que fala entre outras coisas, sobre a importância da gestão escolar para o desempenho estudantil, padrões de desempenho e os resultados da avaliação; a Revista do Gestor com informações sobre o PROALFA e o PROEB e relatos de experiências de gestores escolares e as Revistas Pedagógicas relativas aos anos e disciplinas avaliadas.

Em um primeiro momento, a equipe técnica da SEE-MG repassa e analisa os dados com as SREs que, posteriormente, realizam o mesmo processo com os gestores municipais de educação e os gestores das escolas estaduais e/ou especialistas (coordenadores pedagógicos) que, por sua vez, repassam os resultados para os professores e comunidade escolar.

A SEE-MG propõe às escolas a construção do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), a partir da análise dos resultados das avaliações e para que isto aconteça estipula o chamado “Dia D - Toda escola deve fazer a Diferença”, com dispensa dos alunos. A SEE-MG estipula também o dia “Toda comunidade participando” para que as escolas recebam os pais e os alunos com o objetivo de conhecerem e analisarem os resultados da escola e discutirem as ações propostas no PIP.

Outra forma adotada pela SEE-MG, a partir de 2011, para informar a comunidade sobre o desempenho da escola nas avaliações externas, foi a colocação de placas com o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), na porta das instituições ou em outro local de fácil visualização. As placas, medindo 1,20 metro de largura e 80 centímetros de altura, trazem o IDEB da escola no 5º e no 9º ano do ensino fundamental. Além disso, exibem a média da rede pública do município e da rede estadual de Minas Gerais.

Algumas considerações são necessárias sobre o processo de divulgação dos resultados das avaliações acima descrito. A primeira diz respeito à importância da transparência das informações, pois pais e alunos têm muito a dizer sobre a escola e sistematicamente são pouco ouvidos. A segunda é que apesar da utilização de diversas formas complementares para a divulgação dos resultados, observamos que as informações

sobre variáveis de contexto escolar, coletados pelo PROEB, são pouco exploradas junto às escolas. Na “Revista Pedagógica SIMAVE 20013” há um capítulo sobre a interpretação de resultados e análises pedagógicas, no qual se discutem os elementos que orientam a elaboração dos testes e a produção dos resultados de proficiência – Matriz de Referência, composição dos cadernos de testes, introdução à Teoria de Resposta ao Item (TRI), a escala de proficiência e os padrões de desempenho – mas nada se fala sobre as variáveis de contexto escolar que podem explicar diferenças de desempenho entre alunos de uma mesma escola e entre escolas. Nesse mesmo sentido, consideramos que as placas com os resultados dos IDEB colocadas nas escolas são inadequadas, principalmente por não constarem as variáveis intraescolares (currículo, formação docente, gestão escolar, avaliação da aprendizagem, condições de trabalho, infraestrutura das escolas etc.) e extraescolares (condições de vida da comunidade, capital econômico, cultural e social das famílias dos alunos, distribuição de renda, indicadores de violência, etc.), importantes para a compreensão do resultado do desempenho da escola nas avaliações.

5.4.3. Compreensão dos dados do PROEB

Tanto os resultados quanto a matriz de referência das avaliações externas apresentam, a princípio, complexidade técnica, linguagem específica do campo da estatística e utilização de gráficos que poderiam significar dificuldades para que as escolas os compreendam. No entanto, entre os diretores pesquisados, 76,5% responderam que a compreensão dos resultados do PROEB pela equipe da escola pode ser considerada satisfatória, 13,5% muito satisfatória e 7% insatisfatória. Com relação à escala de proficiência, 75,5% consideram que a sua compreensão é satisfatória, 9% muito satisfatória e 12,5% insatisfatório.

Diferentemente desses resultados, em pesquisa sobre os usos dos resultados do SIMAVE e suas possíveis implicações no trabalho de gestores escolares e professores, na rede pública de Formiga/MG, Barbosa (2013, p. 154) identificou a partir de entrevistas com diretores de escolas, que dentre as principais dificuldades relatadas, em relação ao uso dos resultados, estava a interpretação da escala de proficiência e dos gráficos, sobretudo pelos pais. Ressalta-se que Barbosa (2013) investigou cinco escolas públicas do município, sendo duas delas pertencentes à rede estadual e três pertencentes

à rede municipal. Foram aplicados 102 questionários a gestores (diretores, vice-diretores e coordenadores pedagógicos) e professores das cinco escolas pesquisadas; realizados dois grupos focais nas escolas estaduais que contou com a participação de alunos e pais; e foram realizadas entrevistas com analistas educacionais, secretário de educação da rede municipal de Formiga e gestores e professores das cinco escolas.

Da mesma forma, a pesquisa de Silva (2011), sobre os usos do PROEB pelos gestores escolares, detectou à época, a existência de dificuldades e limitações para compreensão dos dados do PROEB pelos gestores escolares. Silva (2011) analisou dados da aplicação de questionários dirigidos a oito diretores das escolas selecionadas e entrevistas semiestruturadas com três vice-diretores, dois diretores de avaliação da SRE – Metropolitana A e Metropolitana B e uma diretora de avaliação na Secretaria de Estado da Educação.

Pode-se depreender, a partir dos resultados da nossa pesquisa, que as ações de formação desenvolvidas pelas instâncias responsáveis pelo sistema de avaliação, como, por exemplo, as revistas do SIMAVE, as reuniões de discussão e a própria prática com o processo de avaliação têm surtido efeito positivo no sentido de permitir maior compreensão dos dados produzidos pelo sistema de avaliação.

5.5. Percepção dos diretores sobre os efeitos do PROEB no contexto escolar

Para analisar a percepção dos diretores sobre os efeitos das avaliações externas no contexto escolar apresentamos, no questionário, 48 afirmações sobre as quais poderiam assinalar: “concordo plenamente”, “concordo”, “discordo” e “discordo plenamente”. Ao analisarmos as respostas, optamos por juntar as duas primeiras como concordância com a formulação e as duas últimas como discordância.

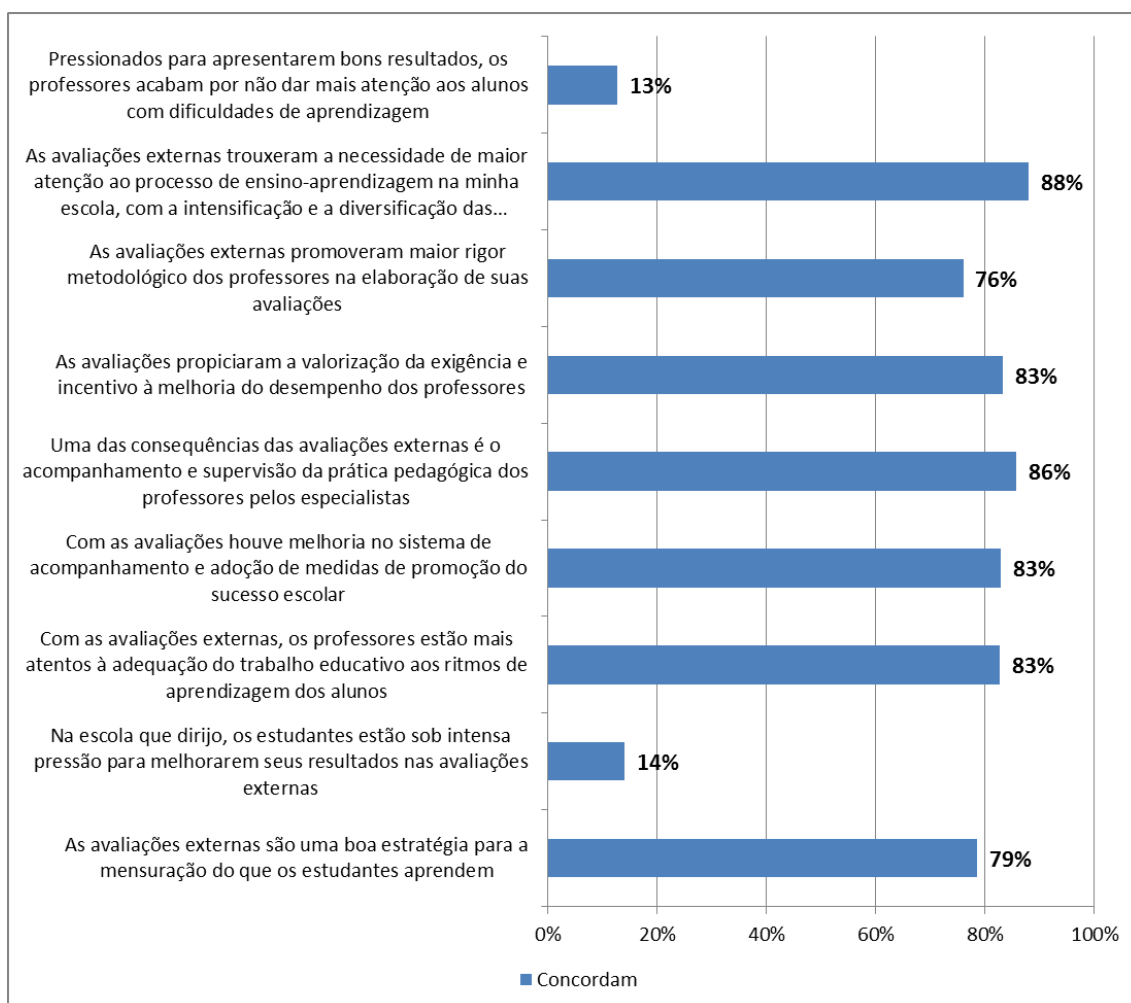
a) Planejamento e gestão do processo ensino e aprendizagem

Para análise desse item foram agrupadas e analisadas as questões de número 27, 38, 47,49, 51, 53, 54 e 64.

Interessante observar que as afirmações que expressam uma consideração negativa, seja para os alunos, seja em relação aos professores, não foram subscritas pelos diretores. Os mesmos são concordantes com aspectos positivos que atuam para melhorar o ensino, o aproveitamento dos alunos e o compromisso dos professores com a aprendizagem.

Na percepção dos diretores as avaliações externas trouxeram a necessidade de maior atenção ao processo de ensino e aprendizagem, por meio da intensificação e diversificação das atividades pedagógicas (88%), aliado à promoção de maior rigor metodológico na elaboração das atividades de ensino (76%). Propiciaram, ainda, a valorização da exigência e incentivo à melhoria do desempenho dos professores.

GRÁFICO 6: Planejamento e gestão do ensino aprendizagem, segundo respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais - 2015



Os dados sistematizados em nossa pesquisa não apontam a existência do aumento da segregação dentro da sala de aula e da escola, dos alunos que estão nas pontas dos desempenhos – mais altos e mais baixos – e a priorização dos alunos que estão na média, em função das avaliações externas. Para 87% dos diretores, a pressão para a obtenção de melhores resultados não tem levado os professores a dar menor atenção aos alunos com dificuldades de aprendizagem; 83% responderam que com as avaliações externas os professores estão mais atentos à adequação do trabalho educativo aos ritmos de aprendizagem dos alunos.

Essa percepção dos diretores, no plano teórico encontra respaldo em Perrenoud (2000), para quem o ensino diferenciado ou a pedagogia diferenciada, que se traduz na adaptação da ação pedagógica ao aprendiz, possibilita aos estudantes vivenciarem situações fecundas de aprendizagem. O autor destaca que a preocupação em ajustar o ensino às características individuais “faz parte de uma exigência da igualdade: *a indiferença às diferenças* transforma as desigualdades iniciais, diante da cultura, em desigualdades de aprendizagem e, posteriormente, de êxito escolar” (PERRENOUD, 2000, p. 9).

Os dados encontrados estão em discordância com os achados de Madaus, Russell e Higgins (2009, p. 140) de que as avaliações externas têm provocado uma triagem educacional, na medida em que os professores, ao se sentirem pressionados para melhorar o desempenho dos alunos nos testes, dão mais atenção àqueles que estão próximos da média, com mais probabilidade de ter sucesso.

Com relação à atuação dos especialistas (coordenadores pedagógicos), 86% dos diretores consideram que o melhor acompanhamento e supervisão da prática pedagógica dos professores por esses profissionais é uma das consequências das avaliações externas. Esses resultados são consonantes com os encontrados na pesquisa de Pimenta (2012) que buscou investigar e analisar, em um município paulista, como as avaliações externas influenciam o trabalho dos coordenadores pedagógicos. A pesquisadora detectou que, para os coordenadores pedagógicos pesquisados, um dos efeitos das avaliações externas é contribuir para o planejamento das suas ações pedagógicas, para orientar o trabalho dos professores com o objetivo de diminuir as dificuldades de

aprendizagens dos estudantes e pensar estratégias para melhorar o desempenho da escola.

Para 79% dos diretores, a avaliação externa é uma boa estratégia para verificação dos conhecimentos adquiridos pelos estudantes e 83% consideram que elas levaram à melhoria no sistema de acompanhamento e adoção de medidas de promoção do sucesso escolar dos alunos.

b) Mudanças curriculares

A educação básica no Brasil se inicia na educação infantil (para crianças de 0 a 5 anos de idade), inclui o ensino fundamental (crianças e jovens de 6 a 14 anos), e o ensino médio (jovens de 15 a 17 anos). Só não é obrigatória para as crianças de 0 a 3 anos, nas creches, sendo que a obrigatoriedade escolar se inicia desde a pré-escola para crianças a partir de 4 anos estendendo-se até o final do ensino médio. “Desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” são as finalidades da educação básica, segundo o art. 22 da LDB (BRASIL, 1996). A mesma define também, no artigo 26, que “os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma base diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela” (BRASIL, 1996). A definição de base nacional comum obrigatória é apresentada, de forma genérica, no parágrafo 1º do referido artigo como “o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil” (BRASIL, 1996), inclui ainda o ensino da arte e da educação física.

Estudos que relacionam currículo e avaliação (Afonso, 1998; Sousa, 2003; Madaus, Russell e Higgins, 2009; Sousa e Arcas, 2010; Freitas, L., 2011, 2012; Bonamino e Sousa, 2012; Ximenes, 2012) têm levado a concluir que as avaliações externas tendem a provocar uma redução, um estreitamento curricular, tendo em vista que avaliam apenas conteúdos das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, e apenas determinadas habilidades que são possíveis de serem alocadas em testes de múltipla escolha. Nesse

sentindo, as avaliações externas estariam assumindo o poder de definir o que, como e para que ensinar, secundarizando as áreas do conhecimento que não são avaliadas, o trabalho com as habilidades não cognitivas e a formação de atitudes como ética, responsabilidade social, solidariedade, respeito às diferenças etc.

Freitas, L. (2012), ao analisar a consequência das avaliações externas no processo de estreitamento do currículo enfatiza que:

Quando os testes incluem determinadas disciplinas e deixam outras de fora, os professores tendem a ensinar aquelas disciplinas abordadas nos testes [...] Se o que é valorizado em um exame são a leitura e a matemática, a isso eles dedicarão sua atenção privilegiada, deixando os outros aspectos formativos de fora [...]. A escola cada vez mais se preocupa com a cognição, com o conhecimento, e esquece outras dimensões da matriz formativa, como a criatividade, as artes, a afetividade, o desenvolvimento corporal e a cultura (FREITAS, L. 2012, p. 389).

Contrariamente, em Minas Gerais, a grande maioria dos diretores respondentes apresenta uma percepção diferente da relação entre currículo e avaliação e não concorda que as avaliações externas têm levado a um estreitamento do currículo escolar. Percebe-se que a proposta curricular da SEE-MG, denominada de Conteúdo Básico Curricular (CBC) - tem uma forte presença no contexto escolar, ainda que as matrizes de referência do PROEB também sejam levadas em consideração pelos docentes para a organização dos seus planejamentos⁶³. Percebe-se, inclusive, um alinhamento entre ambas. Tal resultado pode ser explicado pelo processo de construção do CBC⁶⁴ para a rede estadual. Segundo o *site* da SEE-MG, 13.700 professores foram envolvidos nas discussões e participaram da definição e construção da nova proposta curricular de cada disciplina do CBC. A resolução nº 666 de 07 de abril de 2005 que estabelece os CBCs define que “o CBC representa 1/3 da carga horária da escola, que é de 800 horas/aula. O conteúdo dos 2/3 restantes serão definidos pelas escolas, em função do projeto pedagógico de cada uma, preservando a autonomia das instituições”⁶⁵. O CBC é definido como parâmetro para as avaliações de aprendizagem dos alunos e para a

⁶³ Resolução nº 666 de 07 de abril de 2005 – Estabelece os Conteúdos Básicos Comuns – CBCs a serem obrigatoriamente ensinados pelas unidades de ensino estaduais que oferecem as séries finais do ensino fundamental e do ensino médio.

⁶⁴ Normatizado pela Resolução nº 666 de 07 de abril de 2005, com parâmetros para orientar as escolas na definição, organização, abordagem metodológica e avaliação dos conteúdos.

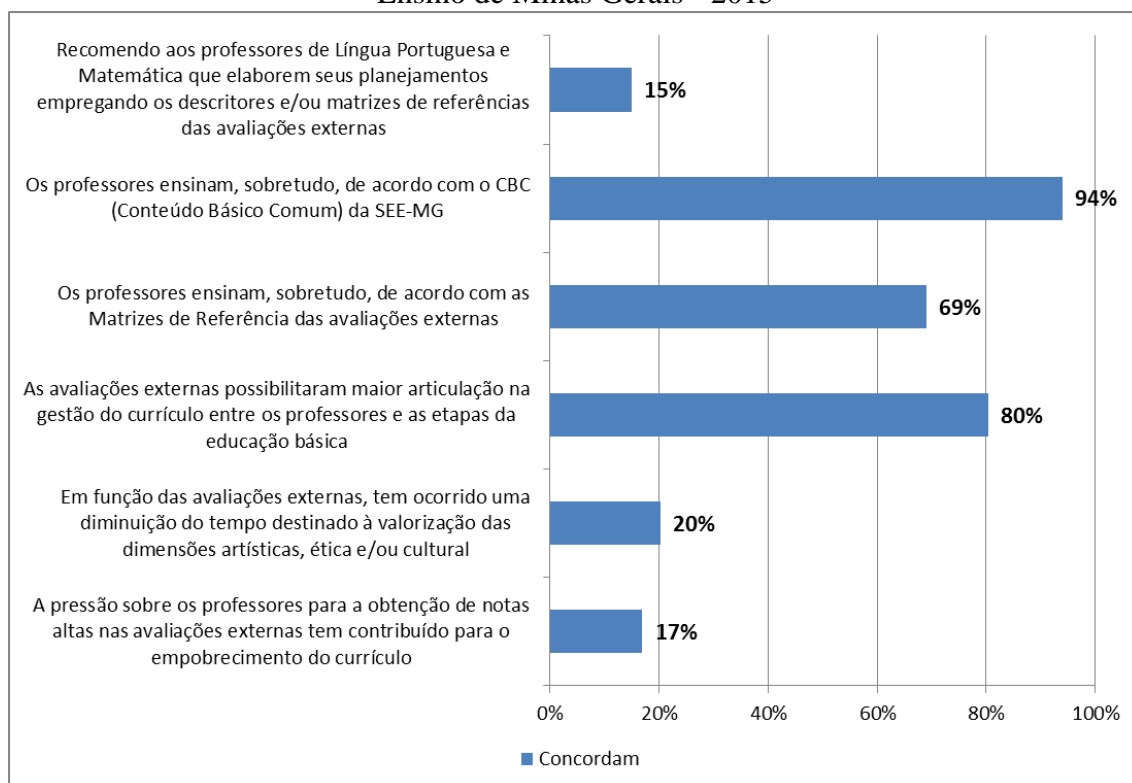
⁶⁵ <https://www.educacao.mg.gov.br/acessibilidade/story/1113-minas-atualiza-curriculo-das-escolas-da-rede-estadual>. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

elaboração das políticas educacionais da SEE-MG. Outro fator que pode ter contribuído para fortalecer o CBC foi a visibilidade adquirida com a sua inserção no Portal Educacional CRV que disponibiliza diversos materiais para auxiliar o professor na organização do seu planejamento, como: publicações de conteúdos curriculares, reportagens com enfoque educacional, recursos multimídia interativos, textos de divulgação científica, sugestões de atividades didáticas, links confiáveis para pesquisa e fóruns de discussão para troca de experiência entre os docentes.

Ressaltamos que a matriz de referência, utilizada para elaborar os testes de larga escala, não pode ser interpretada como um conjunto de indicações de estratégia de ensino para as escolas, pois estas indicações são dadas pelo CBC, pelos PCNs (BRASIL, 1997) e Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (BRASIL, 2013).

A percepção de diretores das escolas públicas mineiras, participantes da pesquisa, sobre a relação entre a avaliação externa e o currículo desenvolvido na escola foi analisada a partir das suas respostas às questões de número 39, 46, 55, 56, 57 e 68.

GRÁFICO 7: Mudanças curriculares, segundo respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais - 2015



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

Na percepção de 80% dos diretores, as avaliações externas têm levado a uma maior articulação na gestão do currículo entre os professores e as etapas da educação básica, no caso o ensino fundamental e ensino médio.

Na opinião de 94% dos diretores respondentes os professores ensinam, sobretudo, de acordo com o CBC, definido como a proposta curricular para a rede estadual de ensino. Entretanto, 69% dos diretores responderam também que os professores ensinam, sobretudo, de acordo com as matrizes de referência das avaliações externas. Em outra questão, 91% dos respondentes assinalaram que concordam que recomendam aos professores de Língua Portuguesa e de Matemática que elaborem seus planejamentos empregando as matrizes de referência das avaliações externas.

Pela análise dos dados evidenciamos a forte presença do CBC nas escolas, mas evidenciamos também que as escolas levam em consideração a matriz de referência, como se esta não estivesse contida naquela, denotando uma incompreensão dos gestores escolares sobre as diferenças entre a proposta curricular e a matriz de referência. Esclarecimentos entre uma e outra são encontradas nas “Revistas Pedagógicas” do SIMAVE/PROEB, elaboradas pela SEE-MG. Menciona-se que

(...) a partir da criação das Matrizes de Referência, habilidades e competências básicas, consideradas essenciais para o desenvolvimento do aluno ao longo das etapas de escolaridade, são selecionadas para cada disciplina e organizadas para dar origem aos itens que comporão os testes. No entanto isso não significa que o currículo se confunda com a Matriz de Referência. Esta é parte daquele (MINAS GERAIS, 2013, p. 07).

Se, na percepção dos diretores, o ensino da escola está mais referenciado no CBC do que nas matrizes de referência, e se a maioria (83%) discorda que, mesmo sob pressão para a obtenção de melhores resultados nas avaliações externas, os professores não têm atuado no sentido de empobrecer o currículo escolar, não podemos afirmar que o PROEB esteja levando a um estreitamento curricular na maioria das escolas da rede estadual de ensino de Minas Gerais. Podemos sim alertar, a partir da percepção dos diretores, da existência de um número significativo de escolas, cerca de 20%, onde vem ocorrendo um movimento de diminuição do tempo destinado à valorização das outras dimensões da formação do educando, para além das cognitivas, em função das avaliações externas.

Esse alerta encontra reforço nos achados de pesquisas, como as de Madaus, Russell e Higgins (2009, p.140) que detectaram que as avaliações externas têm influenciado as práticas de ensino, levando os professores a focar o trabalho nas habilidades que possibilitam a preparação dos alunos para as provas.

c) Avaliação interna das aprendizagens

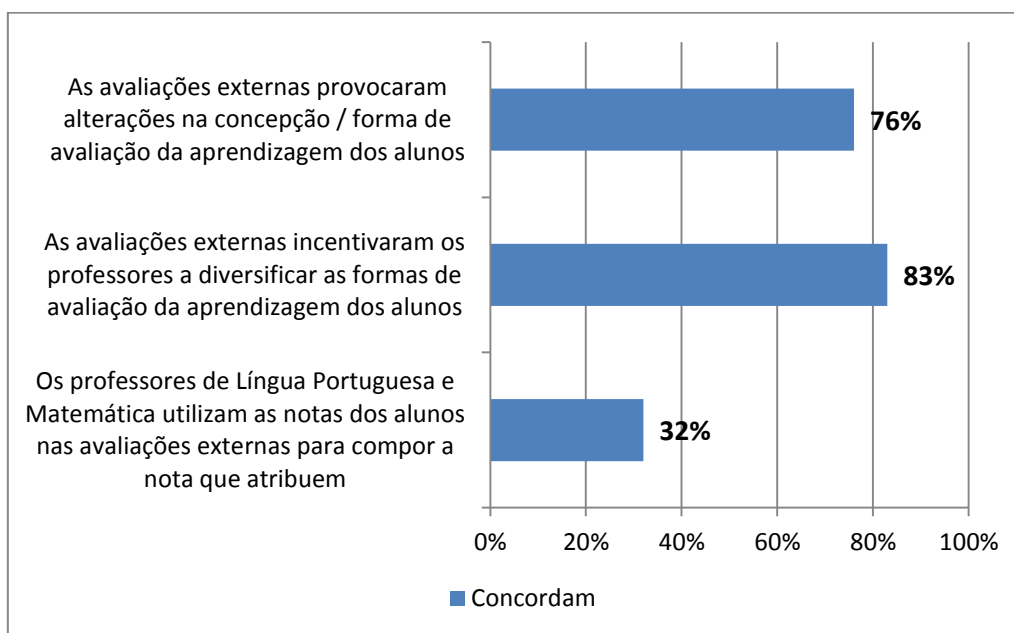
Os diretores (76%) consideram que as avaliações externas provocaram alterações nas concepções e também na forma da avaliação da aprendizagem dos alunos realizada pelos professores na sala de aula. Para 83% dos diretores as avaliações externas incentivam os professores a diversificar as formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.

Apesar do questionário não apresentar nenhuma questão buscando identificar essas alterações, supõe-se que elas se referem ao modelo de prova de múltipla escolha e de questões utilizadas nas avaliações externas, inclusive influenciando a reformulação das questões dissertativas utilizadas em suas avaliações no cotidiano da sala de aula. Essa suposição se fortalece pelo fato de existirem materiais pedagógicos distribuídos pela SEE-MG, disponibilizados também no portal da avaliação do CAED/UFJF, com o detalhamento das Matrizes de Referência para avaliação em Língua Portuguesa e Matemática, para os anos avaliados, com muitos exemplos de itens. Também está disponibilizado para as escolas o Documento “Guia de Elaboração de Itens”⁶⁶, com o passo a passo da metodologia de elaboração de itens para testes de proficiência.

Para além da utilização do modelo e de itens semelhantes aos das avaliações externas, verifica-se que há uma tendência das escolas a fazerem outros usos, pois 32% dos diretores respondentes concordam com a afirmação de que os professores de Língua Portuguesa e Matemática utilizam os resultados da escola nas avaliações externas, no todo ou em parte, para compor a nota que atribuem aos alunos em sala de aula.

⁶⁶ http://www.portalavaliacao.caedufjf.net/wp-content/uploads/2012/02/Guia_De_Elabora%C3%A7%C3%A3o_De_Itens_LP.pdf

Gráfico 8: Avaliação Interna da Aprendizagem, segundo respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

d. Avaliações externas e seus possíveis efeitos sobre os estudantes

Não há consenso entre os diretores sobre a relação entre avaliação externa e motivação dos estudantes a aprender mais: 57% concordam que as avaliações motivam os alunos a aprenderem mais, porém 40% discordam. Os diretores (80%) ainda discordam que a escola dê recompensas para os alunos que obtêm melhores resultados.

Cabe ressaltar que os dados gerados pela Prova Brasil referem-se aos municípios e às escolas, mas não ao aluno individualmente. Já o PROEB, que apresenta dados por escola e por sala, está limitado apenas às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Além do mais, a participação dos alunos nessas avaliações não é obrigatória.

Avaliamos que o fato das avaliações externas priorizarem apenas dois conteúdos curriculares e não disponibilizar resultados por aluno pode dificultar uma percepção mais apurada dos diretores sobre a relação entre avaliação e motivação dos alunos para estudar mais. Entretanto, registramos que a pesquisa de Madaus, Russel e Higgins (2009) encontrou consequências positivas não intencionais dos testes de alto impacto,

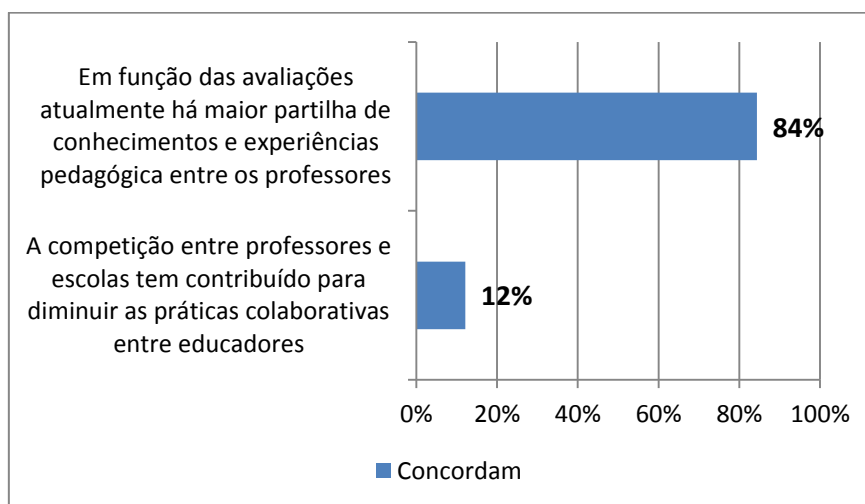
no que diz respeito à relação entre avaliação e motivação dos estudantes, mas isso só ocorre quando eles acreditam que os testes são importantes.

e) Práticas coletivas e colaborativas entre os profissionais da escola

Na percepção dos diretores (88%) não houve diminuição das práticas colaborativas entre os professores em função das avaliações, ao contrário, consideram que há maior partilha de conhecimentos e experiências pedagógicas entre eles.

Essa percepção está respaldada também nas repostas às questões que foram trabalhadas na categoria planejamento e gestão do processo ensino e aprendizagem, nas quais os gestores escolares apresentaram uma percepção positiva dos efeitos das avaliações na melhoria do ensino e no compromisso dos professores e especialistas para a melhoria da aprendizagem dos alunos.

GRÁFICO 9: Práticas coletivas e colaborativas, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

Um aspecto que pode ter contribuído para a manutenção de relações colaborativas entre os professores é o fato do Prêmio de Produtividade não levar à competitividade entre os profissionais da escola e entre as escolas, tendo em vista que ele é pago ao conjunto dos servidores que atendem aos requisitos legais, da unidade escolar, “de acordo com a proporção da meta atingida” (BROOKE, 2013).

f) Participação das famílias e comunidade

O princípio da gestão democrática está previsto no inciso VI do artigo 206 da Constituição de 1988, nos incisos I e II do artigo 14 da LDB e no artigo 19 do PNE. Um dos aspectos da gestão democrática é o desenvolvimento de práticas de natureza participativa e de tomadas de decisões. Ao analisarmos esses textos legais, constatamos uma preocupação com a superação dos processos centralizados de decisão e a implantação da gestão colegiada na educação pública.

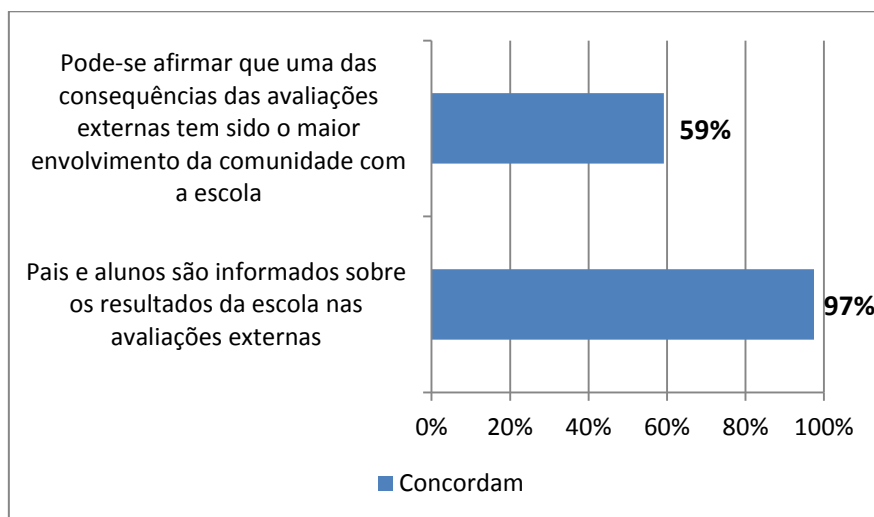
Segundo Paro (2001), a participação da comunidade nas escolas é fundamental para o fortalecimento dos mecanismos de democratização, é um processo de aprendizagem e de mudanças culturais a serem construídas e vividas por todos os segmentos da comunidade escolar. Os espaços de participação mais evidentes nas escolas públicas são os Conselhos Escolares, os grêmios estudantis, conselhos de classe, associações de pais e assembleias escolares.

No que diz respeito à informação da comunidade sobre os resultados das avaliações externas, 97% dos diretores têm a percepção de que isto vem ocorrendo nas escolas estaduais mineiras. Um dos fatores que pode ter influenciado nessas respostas é a instituição pela SEE-MG do chamado “Dia D – Toda escola deve fazer a diferença” e do “Dia D, toda comunidade participando”. No primeiro, professores e demais profissionais da escola se reúnem para discutir o desempenho dos alunos nas avaliações externas, a metodologia e para elaboraram uma proposta de “Plano de Intervenção Pedagógica (PIP)”. No segundo, os resultados das avaliações externas e o PIP são apresentados e discutidos com a comunidade.

Essas iniciativas podem ser analisadas como sendo efeitos das avaliações. Um efeito que incide sobre a instituição de um momento ou de uma prática de analisar os resultados dos alunos nas avaliações pela equipe da escola, emprestando significados a eles. Por meio da análise dos resultados são identificados os alunos com baixo desempenho, os conteúdos que precisam ser aprofundados em sala de aula e são construídas estratégias para melhorar o desempenho desses alunos (SIMÕES, 2012). Outro efeito diz respeito à prática de informar aos pais e alunos os resultados aferidos

pela escola na avaliação externa e buscar suas contribuições (para melhorar os resultados).

GRÁFICO 10: Participação da comunidade, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

No entanto, para 41% dos diretores o fato de pais e alunos terem acesso à informação sobre o desempenho da escola nas avaliações externas não tem levado, na mesma proporção, a uma maior participação da comunidade em outras atividades da escola. Consideramos que são necessárias pesquisas mais aprofundadas que verifiquem as condicionantes da pouca participação da comunidade, em especial dos pais, na escola pública e em que condições essa participação pode tornar-se realidade.

g. Pressão pelos resultados

As avaliações externas em larga escala têm sido consideradas como um mecanismo de gestão educacional que vem se consolidando em todo o país e, a partir delas, vem aumentando as políticas de *accountability*, sobretudo na forma de bonificação para escolas. A partir da criação do IDEB, o governo federal pactuou com os entes federados as metas educacionais a serem alcançadas até 2021 e, como um “efeito cascata”, vários estados e municípios adotaram a mesma estratégia em seus sistemas de ensino.

Pesquisadores de diversos países têm alertado que para melhorar o desempenho dos estudantes nos testes padronizados diversos recursos têm sido utilizados pelos gestores educacionais, como: a responsabilização dos profissionais da escola, em especial dos gestores, especialistas/coordenadores pedagógicos e professores; a competição entre escolas e professores; os constrangimentos; as pressões e as premiações. Segundo Ball (2002, p. 8), “a instalação da nova cultura da performatividade competitiva envolve o uso de uma combinação de devolução, metas e incentivos para se efetuar o replanejamento institucional”.

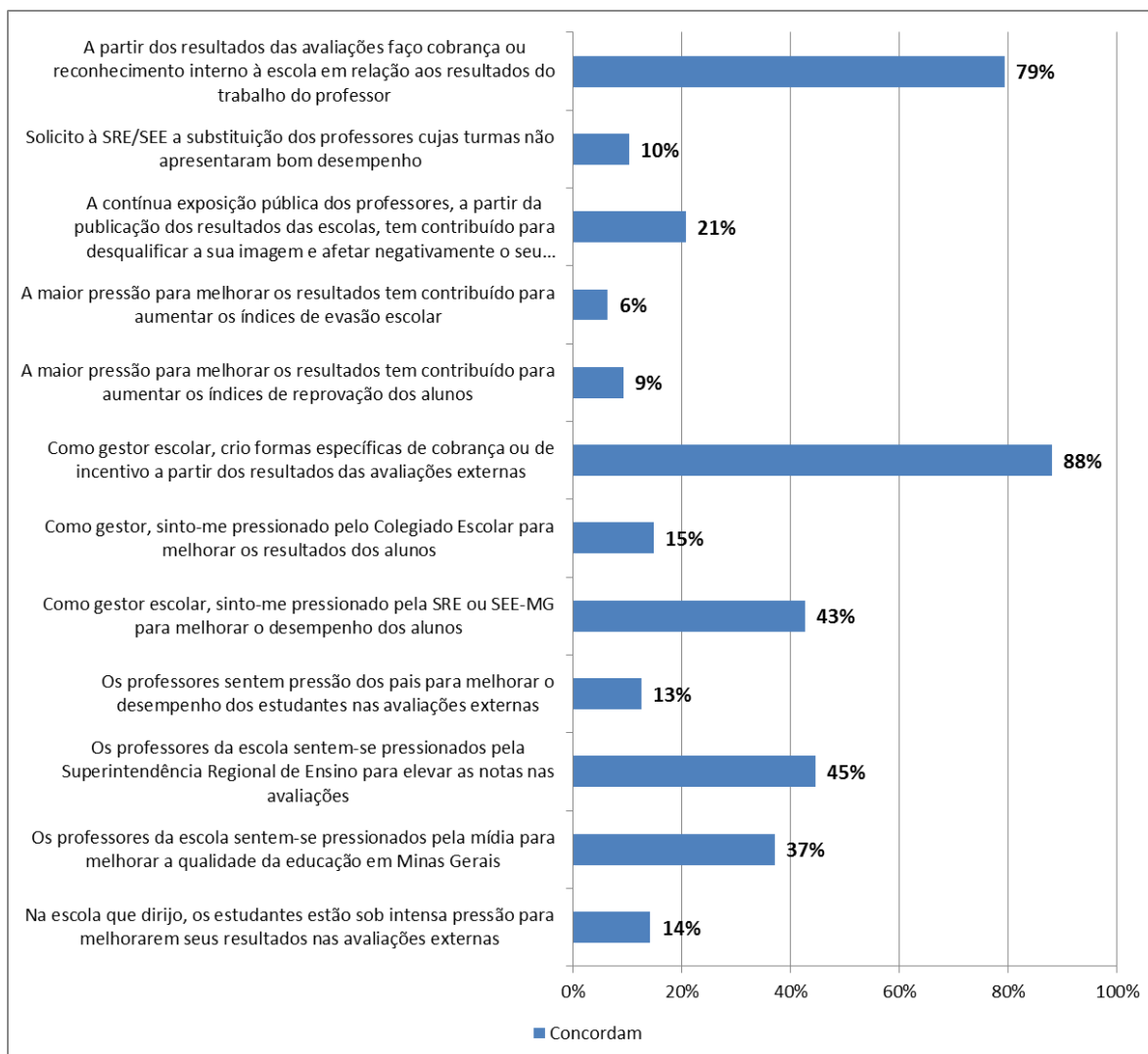
Entretanto, não podemos nos esquecer, conforme afirma Lima (2001), que a escola é uma organização complexa e multifacetada e apesar de estar subordinada ao controle burocrático centralizado, isto não nos permite afirmar que ela seja uma organização burocrática, mesmo considerando as orientações centralizadas como “importante constrangimento que se abate sobre a organização e seus membros” (LIMA, 2001, p. 40). Ainda segundo o autor, deve-se reconhecer certa margem de autonomia das escolas e sua capacidade de criar novas formas de pressão e incentivo de acordo com o seu contexto organizacional, como por exemplo, o nível de conhecimento da direção e dos professores com relação às avaliações, suas perspectivas pedagógicas, o nível de participação dos alunos e pais na gestão escolar.

Nesse sentido, em nossa pesquisa buscamos a percepção dos gestores sobre a existência de pressões da parte do órgão central e no âmbito da escola para o alcance das metas estipuladas pela SEE-MG.

Quase a metade dos diretores respondentes (43%) se sente pressionada pelas SREs para melhorar o desempenho dos alunos e 53% reconhecem que exercem uma certa pressão sobre os professores para que melhorem os resultados de seus alunos. É interessante observar que na questão de número 34, na qual procuramos detectar a percepção dos diretores sobre as estratégias que utilizam para melhorar o desempenho dos alunos, 88% afirmaram que criam formas específicas de cobrança ou de incentivos a partir dos resultados das avaliações externas. Dessa forma, percebemos que a maioria dos diretores não classifica essas formas de cobrança ou de incentivos como formas de pressão sobre os professores.

Não é consensual a percepção dos diretores a respeito da existência de pressão das SREs sobre os professores para elevar o desempenho dos alunos nas avaliações externas: 45% consideram que os professores se sentem pressionados e 55% consideram que não.

GRÁFICO 11: Pressão sobre os profissionais da escola e alunos, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais - 2015



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

Avaliamos que as formas sutis de pressão sobre os professores desenvolvidas pelos gestores escolares corroboram com a análise de Ball (2002) de que o gestor ocupa um papel primordial para a instalação da cultura da performatividade competitiva no interior da escola, pois o seu trabalho “envolve o instilar da atitude e da cultura segundo

a qual o trabalhador se sente, ele próprio, responsável e ao mesmo tempo, comprometido ou pessoalmente empenhado na organização” (p. 8).

Além disso, as pressões tanto sobre os diretores quanto sobre os professores para melhorar o desempenho dos alunos e alcançar as metas estabelecidas pelo órgão central permitem visualizar a presença de características dos novos modos de regulação como a ênfase exacerbada em resultados (BARROSO, 2005, 2006).

É interessante observar que na percepção de 87% dos diretores, os pais não exercem pressão sobre os professores para que melhorem os resultados dos alunos nas avaliações externas. Esse dado nos remete à “Pesquisa Nacional Qualidade da Educação – a Escola Pública na Opinião dos Pais”, realizada em dezembro de 2004 e início de 2005, pelo INEP que detectou uma “relativa satisfação” dos pais em relação ao ensino público fundamental e que

(...) os pais dos alunos brasileiros se preocupam com a segurança nas escolas, querem mais autoridade no ensino, uso de uniforme, eleição direta para diretores e esperam escolas mais atrativas e motivadoras, aumentando o envolvimento e o tempo de permanência diária dos alunos, além de atividades extraclasse⁶⁷.

Assim, podemos entender que, na percepção dos diretores, a família ocupa o polo que menos pressiona para a melhoria da aprendizagem medida em testes de larga escala.

A maioria dos diretores (85%) também não se sente pressionada pelos Colegiados Escolares para melhorar o desempenho da escola nas avaliações externas. Por ser um órgão representativo da Comunidade Escolar com funções deliberativas e consultivas nos aspectos pedagógicos, administrativos e consultivos, os Colegiados são considerados muito importantes para a consolidação da gestão democrática nas escolas públicas e do direito à educação de todas as crianças e jovens. Mas, como salienta Paro,

o envolvimento das pessoas como sujeitos na condução das ações é apenas uma possibilidade, não uma garantia. Especialmente em sociedades com fortes marcas tradicionalistas, sem uma cultura desenvolvida de participação social, é muito difícil conseguir que os indivíduos não deleguem a outros aquilo que faz parte de sua obrigação como sujeito partícipe da ação coletiva (PARO, 2001, p. 67)

⁶⁷ http://portal.inep.gov.br/rss_censo-escolar/-/asset_publisher/oV0H/content/id/19523

Com relação aos estudantes, 86% dos diretores discordam que eles se sintam pressionados para melhorarem seus desempenhos nas avaliações externas e a grande maioria, 94% e 91%, discordam que elas estejam contribuindo para aumentar o índice de evasão escolar e de reprovação, respectivamente.

Com relação às taxas de aprovação e reprovação é preciso lembrar que a criação do IDEB, ao combinar as notas da Prova Brasil/SAEB com as taxas de aprovação “visa coibir tanto a reprovação indiscriminada como a prática de aprovar os alunos que nada aprenderam” (FERNANDES e GREMAUD, 2009, p.214). Provavelmente, a criação do IDEB levou os gestores educacionais a ficarem mais atentos a esses fatores.

Os diretores ainda discordam que a contínua exposição pública dos professores, com a publicação dos resultados das escolas nas avaliações externas, contribua para desqualificar a sua imagem e afetar negativamente o seu prestígio profissional. Isso pode significar que percebem não haver problemas em expor publicamente os resultados da escola.

Ao cruzarmos a idade dos diretores escolares com a percepção que apresentam sobre o PROEB e a pressão por melhores resultados encontramos as seguintes variações:

- a) 61% dos diretores mais jovens, com até 30 anos de idade, percebem maior pressão da parte da SEE-MG e consideram que os professores também se sentem mais pressionados pelo órgão central (61%) e pela mídia (61%).
- b) No geral, os diretores (86%) consideram que os estudantes não se sentem pressionados para melhorarem seus resultados nas avaliações externas. Entretanto, verifica-se que essa percepção é maior (93%) entre os diretores com 61 anos de idade ou mais.
- c) Na faixa etária de 61 anos ou mais, também encontramos o percentual mais elevado de diretores (29%) considerando que maior pressão sobre os estudantes eleva as taxas de reprovação. Entretanto são os diretores mais jovens (22%), que consideram que essa pressão tem contribuído para elevar os índices de evasão escolar.
- d) O maior percentual de diretores (33%) que concorda com a formulação de que a publicação dos resultados das avaliações leva à desqualificação da imagem dos professores e seu prestígio profissional, encontra-se entre os mais jovens, com

30 anos de idade. Em seguida está a faixa etária entre 31 a 40 anos (24%). Apenas 11% dos diretores com 61 anos de idade ou mais consideram a existência dessa relação.

- e) Em todas as faixas etárias os diretores têm o comportamento de cobrarem mais do que são cobrados. No entanto, verifica-se que os mais jovens sentem-se mais pressionados pelos órgãos centrais, mas são os que menos fazem cobranças ou reconhecimento interno à escola em relação ao trabalho do professor.
- f) Solicitar à SEE-MG a substituição de professores cujas turmas não apresentaram bons resultados não parece ser uma estratégia muito comum na rede estadual de ensino, sendo mais utilizada pelos diretores com 61 anos de idade ou mais (14%).
- g) Em todas as faixas etárias os diretores sentem uma cobrança maior da parte da SEE-MG do que da mídia, do colegiado escolar e dos pais.

TABELA 3: Pressão sobre os profissionais da escola e alunos X Idade dos gestores, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais - 2015

Enunciados	Concordam				
	Até 30 anos	De 31 a 40 anos	De 41 a 50 anos	De 51 a 60 anos	61 anos ou mais
Na escola que dirijo, os estudantes estão sob intensa pressão para melhorarem seus resultados nas avaliações externas	17%	16%	13%	14%	7%
Os professores da escola sentem-se pressionados pela mídia para melhorar a qualidade da educação em MG	61%	38%	36%	37%	29%
Os professores sentem-se pressionados pela SRE para elevar as notas nas avaliações	61%	44%	43%	45%	36%
Os professores sentem pressão dos pais para melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações externas	0%	12%	14%	12%	4%
Como gestor escolar, sinto-me pressionado pela SRE e/ou SEE para melhorar o desempenho dos alunos	61%	42%	40%	41%	46%
Como gestor, sinto-me pressionado pelo Colegiado Escolar para melhorar os resultados dos alunos	17%	18%	16%	16%	21%
Como gestor escolar, crio formas específicas de cobrança ou de incentivo a partir dos resultados das avaliações externas	83%	87%	84%	86%	86%
A maior pressão para melhorar os resultados tem contribuído para aumentar os índices de reprovação dos alunos	17%	14%	12%	11%	29%
A maior pressão para melhorar os resultados tem contribuído para aumentar os índices de evasão escolar	22%	8%	9%	7%	11%
A contínua exposição pública dos professores, a partir da publicação dos resultados das escolas, tem contribuído para desqualificar a sua imagem e afetar negativamente o seu prestígio profissional	33%	24%	19%	21%	11%
Solicito à SRE/SEE a substituição dos professores cujas turmas não apresentaram bom desempenho	11%	11%	10%	9%	14%
A partir dos resultados das avaliações faço cobrança ou reconhecimento interno à escola em relação aos resultados do trabalho do professor	67%	73%	77%	77%	71%

Na análise da relação entre o tempo em que o diretor ocupa o cargo de gestor e a sua percepção sobre as pressões exercidas sobre os profissionais e alunos escola, identificamos que:

- a) O tempo na gestão escolar não altera, de forma substancial, as cobranças e incentivos que eles fazem aos professores em função dos resultados das avaliações.
- b) A percepção dos diretores sobre a pressão que a mídia, a SEE-MG e os pais exercem sobre os professores, é maior para os que estão no final do segundo mandato, ou seja, de cinco a seis anos na gestão. Ela é menor para

os diretores que está há mais de dez anos na gestão.

- c) Verifica-se, também, que os diretores que estão no final do segundo mandato sentem mais pressão da SRE e/ou da SEE-MG (58%) do que aqueles que já possuem mais de nove anos na gestão.
- d) O maior percentual de diretores que relacionam que a exposição pública dos resultados das avaliações contribui para desqualificar a sua imagem e afetar negativamente o seu prestígio profissional está faixa de até dois anos na gestão.

TABELA 4: Pressão sobre os profissionais da escola e alunos X Tempo na gestão escolar, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais - 2015

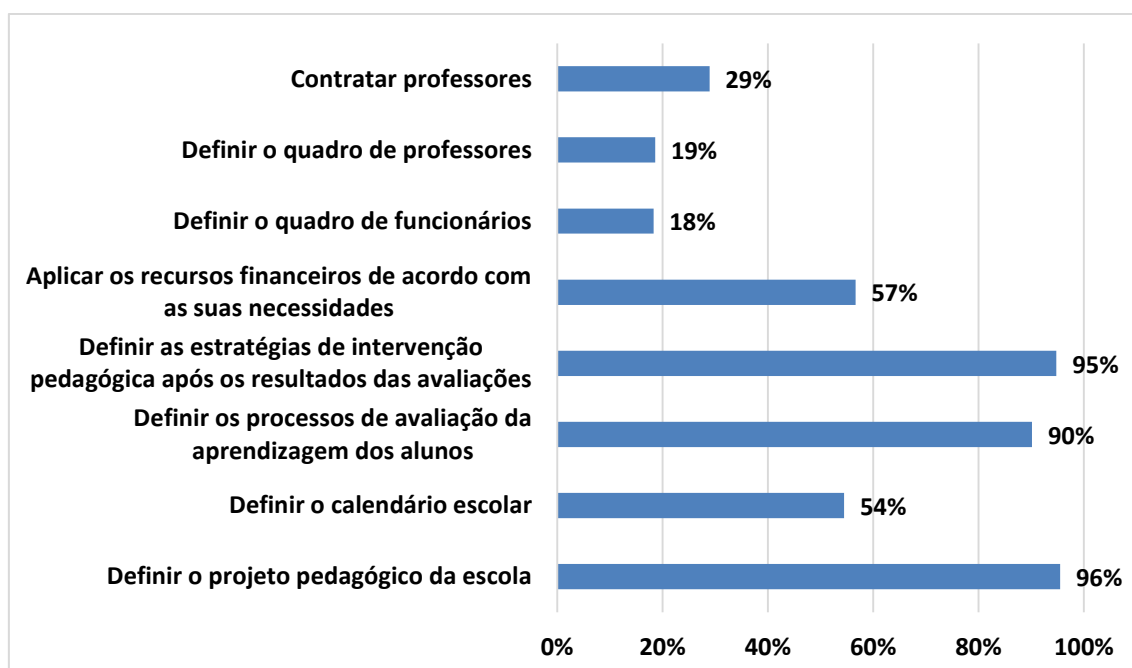
Pressão x Tempo gestão						
Enunciados	Concordam					
	Até dois anos	Três a quatro anos	Cinco a seis anos	Sete a oito anos	Nove a dez anos	Mais de dez anos
Na escola que dirijo, os estudantes estão sob intensa pressão para melhorarem seus resultados nas avaliações externas	12%	15%	17%	13%	16%	13%
Os professores da escola sentem-se pressionados pela mídia para melhorar a qualidade da educação em MG	34%	39%	44%	36%	38%	33%
Os professores sentem-se pressionados pela SRE para elevar as notas nas avaliações	44%	45%	53%	49%	40%	38%
Os professores sentem pressão dos pais para melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações externas	11%	14%	19%	13%	8%	10%
Como gestor escolar, sinto-me pressionado pela SRE e/ou SEE para melhorar o desempenho dos alunos	42%	43%	58%	43%	24%	38%
Como gestor, sinto-me pressionado pelo Colegiado Escolar para melhorar os resultados dos alunos	13%	16%	25%	14%	8%	13%
Como gestor escolar, crio formas específicas de cobrança ou de incentivo a partir dos resultados das avaliações externas	88%	84%	88%	88%	84%	85%
A maior pressão para melhorar os resultados tem contribuído para aumentar os índices de reprovação dos alunos	12%	8%	15%	8%	6%	9%
A maior pressão para melhorar os resultados tem contribuído para aumentar os índices de evasão escolar	10%	5%	12%	5%	6%	5%
A contínua exposição pública dos professores, a partir da publicação dos resultados das escolas, tem contribuído para desqualificar a sua imagem e afetar negativamente o seu prestígio profissional	27%	19%	18%	18%	22%	20%
Solicito à SRE/SEE a substituição dos professores cujas turmas não apresentaram bom desempenho	14%	8%	15%	8%	14%	9%
A partir dos resultados das avaliações faço cobrança ou reconhecimento interno à escola em relação aos resultados do trabalho do professor	79%	75%	82%	72%	80%	78%

h. Grau de autonomia das atividades desenvolvidas

A autonomia das escolas está prevista no art. 15 da LDB que dispõe “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de Educação Básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público” (BRASIL, 1996). De fato, a autonomia das escolas é sempre uma autonomia relativa, tendo em vista que é condicionada pelos poderes públicos e pelo contexto em que se efetiva.

Para detectar a percepção dos diretores sobre o grau de autonomia das escolas públicas estaduais foram apresentadas algumas afirmações para as quais deveriam assinalar “sim” ou “não”. O gráfico abaixo mostra as afirmações e o percentual de diretores que assinalaram a alternativa “sim”.

GRÁFICO 12: Grau de autonomia, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – 2015



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

A percepção dos diretores de maior autonomia da escola concentra-se nas questões de cunho pedagógico e na avaliação interna da aprendizagem dos alunos. Pela ordem

decrecente os diretores citaram a autonomia para definição do projeto pedagógico da escola (96%), definição das estratégias de intervenção pedagógica após os resultados das avaliações (95%) e definir os processos de avaliação da aprendizagem dos alunos (90%).

Os recursos financeiros repassados diretamente às escolas pela Secretaria de Educação e pelo Governo Federal (Programa Dinheiro Direto na Escola/FNDE) são destinados apenas a atender às necessidades de pequenos serviços ou de compra de materiais e pequenas manutenções com valores máximos permitidos por lei. Cabe à escola a definição sobre a aplicação desses recursos, que mesmo sendo modestos têm implicações na parte pedagógica.

O projeto Político Pedagógico ou a Proposta Pedagógica da escola também se respalda na lógica da gestão democrática. Como um instrumento que organiza e sistematiza o trabalho da escola, sugere-se que seja elaborado coletivamente pelos sujeitos da escola, com a participação da comunidade escolar e que reflita sobre os princípios políticos e filosóficos que irão orientar as ações da escola, particularmente, para a definição de sua própria organização pedagógica.

As orientações gerais para a elaboração do calendário escolar são regulamentadas pela LDB/9394-96, que estabelece no inciso I do artigo 23 “a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver” (BRASIL, 1996). A partir destas determinações, a SEE-MG publica ao final de cada ano letivo uma Resolução que estabelece definições a serem seguidas por todas as escolas públicas estaduais para a elaboração do calendário escolar do ano seguinte. Na Resolução são definidos a data de início e de encerramento do ano letivo e os dias escolares destinados ao planejamento e formação continuada, sendo alguns deles reservados para capacitações dos professores da escola, conforme planejamento da SEE-MG. Também o “Dia D”, realizado em duas datas em todas as escolas da rede pública estadual está previsto pela SEE-MG no calendário escolar.

Observados os aspectos legais, em âmbito nacional e estadual, a escola discute e elabora o Calendário Escolar que deverá ser aprovado pelo Colegiado Escolar. A autonomia

relativa ao calendário escolar diz respeito apenas à marcação de atividades festivas. Destaca-se que as escolas do campo, indígenas e quilombolas podem elaborar calendários diferenciados, a partir das suas peculiaridades.

Com relação aos recursos humanos da escola, a SEE-MG também publica, anualmente, Resolução que estabelece normas para a organização do quadro de pessoal das escolas estaduais e a designação para o exercício de função pública na rede pública estadual de educação. Entre os pontos abordados na Resolução estão a carga horária do professor, critérios para organização de turmas, regras para designação, além de especificar pontos da Lei 20.592, que regulamentou 1/3 da jornada de trabalho dos professores da educação básica para atividades extraclasse⁶⁸, dentre outras.

Percebe-se que a autonomia da escola é bastante relativa e existe um grande controle exercido pelo Estado sobre a escola e de forma mais ampla sobre a educação e sobre a profissão docente. É necessário compreender que esse processo de construção de maior autonomia para as escolas, seja na retirada de alguns entraves para a gestão de recursos financeiros, seja na elaboração dos seus projetos pedagógicos, não representa uma estratégia de desregulação por parte do Estado, como bem afirma Ball (2002, p. 5) é “o estabelecimento de uma nova forma de controle. (...) um novo modo geral de regulação menos visível”.

É necessário também perceber o caráter contraditório que autonomia possui nas políticas públicas, no que diz respeito à descentralização da implementação das ações e à cobrança por resultados pactuados entre o órgão central, no caso a SEE-MG, e o gestor escolar. Essa contradição é bem explicitada por Oliveira:

Ao mesmo tempo em que descentraliza as ações de implementação (e com elas recursos financeiros, autonomia orçamentária, contratos por meio de metas e compromissos a serem atingidos), põe em prática novas formas de controle e vigilância, de autoverificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos (OLIVEIRA, D., 2009, p. 202).

⁶⁸ Na rede pública estadual de Minas Gerais a carga horária padrão de um professor da educação básica é de 24 horas, divididas em 16 horas semanais de interação com o aluno e oito horas de atividade extraclasse. Dessas oito, quatro horas semanais em local de livre escolha e quatro horas semanais na própria escola ou em local definido pela direção da escola.

Apesar dessas ressalvas, salientamos a importância da garantia da autonomia dos professores na organização escolar e na gestão da classe, espaço onde ainda possuem ampla jurisdição e, em concordância com Tardif e Lessard (2012, p. 66) “emitem juízos de discernimento a respeito dos procedimentos que devem ser utilizados em classe com os grupos de alunos sob sua responsabilidade”.

i. Estratégias para melhorar o desempenho dos alunos nos testes

Esta categoria foi discutida a partir da análise das questões de número 34, 40, 41, 42, 43, 44, 68, 70 e 71.

A quase totalidade dos diretores (95%) discorda que os professores estejam utilizando estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações sem realmente melhorar a aprendizagem. Para exemplificar o significado de melhorar o desempenho sem melhorar a aprendizagem, 93% assinalaram que discordam que os professores deem dicas para os alunos durante as provas.

As estratégias mais utilizadas pelos diretores para melhorar o desempenho dos estudantes são: orientar os professores a realizar provas simuladas (88%); criar formas específicas de cobrança ou de incentivo a partir dos resultados (85%); fazer cobrança ou reconhecimento interno em relação aos resultados do trabalho dos professores (76%); dar atenção especial à distribuição de aulas de Língua Portuguesa e Matemática dos anos avaliados para os professores que mais contribuem com a aprendizagem dos alunos (49%) e investir pedagogicamente em determinados grupos de alunos (47%).

A realização de provas simuladas como preparação para a avaliação externa é uma prática recorrente nas escolas estaduais mineiras. Cabe destacar que “prova simulada” foi conceituada na questão como “provas que se inspiram no desenho/formato e nos itens das avaliações externas” e que essa prática é estimulada pelo MEC que disponibiliza em seu *site* modelos da Prova Brasil. As provas simuladas podem estar sendo utilizadas pelas escolas com o objetivo de familiarizar os alunos com o formato das avaliações externas, em especial o preenchimento do gabarito, ou mesmo para identificar os conhecimentos que caem nessas avaliações e que os alunos ainda não dominam. No entanto, é preciso salientar que estas avaliações possuem limitações, pois

mesmo que as matrizes de referência que as orientam sejam formadas por um conjunto de habilidades que têm como fonte o CBC, elas são selecionadas por sua adequação ao formato do teste e por serem passíveis de medição. Assim, muitas das habilidades que são importantes de serem construídas pelos educandos não são avaliadas nos testes.

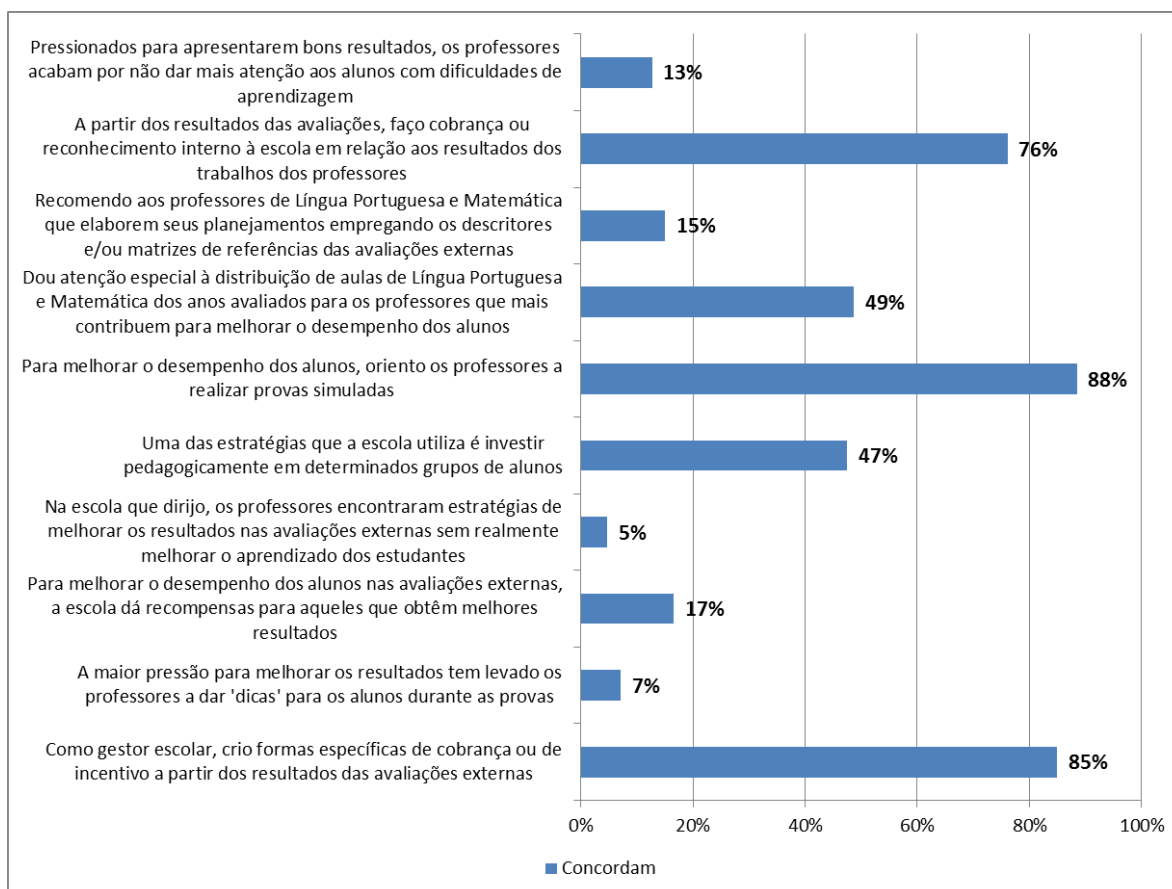
A aplicação de provas com o objetivo de preparar os alunos para as avaliações externas não é uma realidade só nas escolas públicas estaduais de Minas Gerais. Retomamos aqui os dados da pesquisa coordenada por Bauer *et al* (2014) para mapear e caracterizar as avaliações externas e suas implicações nas ações desenvolvidas nos municípios brasileiros. Dos municípios respondentes 88,4% indicaram que estimulam as escolas a preparar seus alunos para as avaliações externas e em 62% dos municípios, as próprias secretarias municipais de educação aplicam as provas.

Ao buscar a percepção dos diretores sobre a estratégia de investir pedagogicamente em determinados grupos de alunos para melhorar o desempenho da escola – formulação de número 38 e 44 – percebem-se ambiguidades em suas respostas. Ao mesmo tempo em que para 87% dos diretores, a pressão para a obtenção de melhores resultados não tem levado os professores a dar menor atenção aos alunos com dificuldades de aprendizagem; quase metade dos participantes (47%) reconhece que a escola investe pedagogicamente em determinados grupos de alunos. Como o instrumento de pesquisa não possibilitou a identificação de quais seriam esses grupos de alunos, refletiremos sobre as duas possibilidades que nos parecem mais prováveis. Uma delas é que a escola pode estar investindo pedagogicamente naquele grupo de alunos que pode lhe possibilitar aumentar o seu nível de proficiência, ou seja, nos alunos que estão no nível intermediário de desempenho. Nesse caso, estaria ocorrendo uma segregação dos alunos na sala de aula, daqueles que estão nas pontas dos desempenhos – nos níveis baixo e alto de proficiência. Esse tipo de consequência das avaliações externas foi identificado por Madaus, Russell e Higgins (2009) em suas pesquisas. A segunda possibilidade é que, a partir dos resultados das avaliações, as escolas estejam identificando os alunos com maior dificuldade de aprendizagem e organizando para eles atividades pedagógicas específicas com o objetivo de sanar estas dificuldades, uma pedagogia diferenciada (PERRENOUD, 2000). Acreditamos que a segunda alternativa seja a mais provável de estar ocorrendo nas escolas, tendo em vista que este é um dos objetivos do PIP, e que as escolas estariam fortalecendo atividades das áreas avaliadas - Língua Portuguesa e

Matemática, nas chamadas “aulas de reforço” ou de “recuperação” sem, no entanto aumentar a carga horária dos professores. Nesse caso, não identificamos que esteja ocorrendo um “estreitamento” curricular, primeiro porque esta é uma prática antiga na rede de ensino, segundo porque consideramos essa prática como uma ênfase em determinados aspectos do ensino que podem possibilitar aos alunos a melhoria nas demais áreas do conhecimento e na formação geral. Entretanto, pela importância da questão avaliamos que ela merece novas pesquisas.

Como somente 17% dos diretores concordam com a afirmação de que as instituições escolares utilizam-se da estratégia de dar recompensas para melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações, acreditamos que, ao se referirem que criam formas de cobranças ou incentivos a partir dos resultados da escola nas avaliações, eles estariam se referindo às questões subjetivas, como elogios ou, ao contrário, exigência de melhor desempenho.

GRÁFICO 13: Estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações externas, segundo a percepção dos respondentes da rede Estadual de Ensino de MG



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

Segundo Fernandes e Gremaud (2009, p. 223), existe certo consenso na literatura de que políticas de avaliação com “*accountability* forte” que atrelam prêmios e sanções aos resultados dos alunos apresentam dois riscos: distorção de incentivos e *gaming*. No caso da distorção de incentivos o destaque tem sido dado para o “estreitamento do currículo e para a exclusão de alunos de baixo rendimento” (p. 223). Como exemplo, podemos citar a possibilidade de escolas se sentirem incentivadas a investir pedagogicamente somente nos alunos que têm possibilidade de alcançarem os níveis exigidos e excluir os alunos de pior desempenho. Nesse caso, os autores consideram necessário que os programas de avaliação encontrem formas de penalizar os responsáveis pela exclusão. O segundo risco, o *gaming* “decorre do fato que as escolas podem adotar estratégias para alterar os resultados nas avaliações, mas que não mudam a qualidade do ensino ministrado, como por exemplo, treinar e motivar os estudantes para os testes ou excluir dos exames alunos de baixa proficiência” (p. 224). Para os autores, é difícil evitar, por exemplo, o treinamento e a motivação dos estudantes para os testes. Já os *gaming*, quando identificados como fraude, “só a fiscalização pode resolver” (p. 224).

5.6. Percepção dos diretores sobre a política “Acordo de Resultados” e o “Prêmio por Produtividade”

A Lei 17.600, de 1º de junho de 2008, revoga a Lei 14.694/2003 e disciplina o Acordo de Resultado, a concessão do prêmio de produtividade e a autonomia gerencial concedida aos signatários do Acordo de Resultados. A Lei conceitua Acordo de Resultado como “um 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” (MINAS GERAIS, 2008). A principal mudança ocorrida a partir de 2008 é a existência de duas fases: na primeira o Governador contrata resultados com as Secretarias de Estado e, na segunda, a pactuação é realizada entre as Secretarias de Estado e suas equipes de trabalho.

Com relação às escolas, as metas pactuadas relativas às avaliações externas são: percentual de alunos do 3º ano do EF no nível recomendado de leitura; proficiência média dos alunos do 3º ano do E.F das escolas estaduais – leitura; proficiência média dos alunos do 3º ano do E.F das escolas estaduais – leitura; proficiência média dos alunos do 5º ano, do 9º do E.F. e do 3º ano do EM das escolas estaduais em Português;

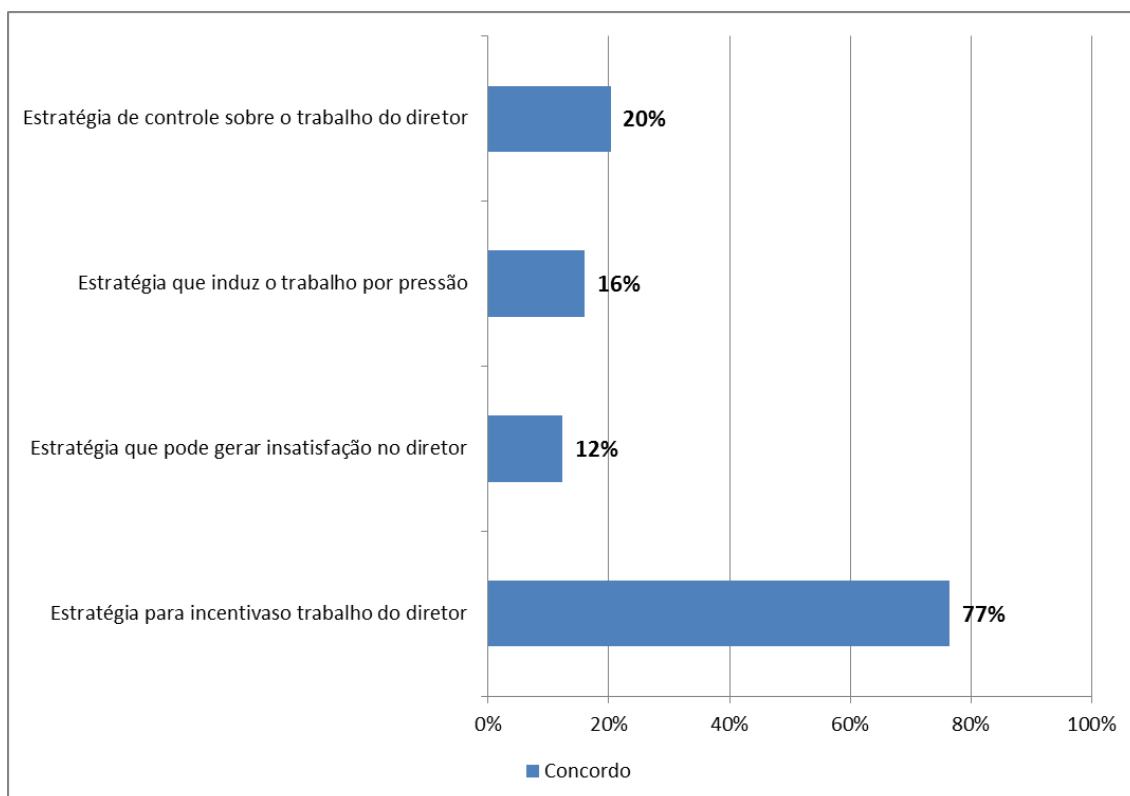
proficiência média dos alunos do 5º ano, do 9º do E.F. e do 3º ano do EM das escolas estaduais em Matemática (TRIPODI, 2014, p. 121). Segundo Brooke (2013, p. 132), o Acordo de Resultados de Minas Gerais não leva à competição entre as escolas pelo recebimento do bônus, pois elas o recebem de “acordo com a proporção da meta que conseguem cumprir”.

Para que o servidor possa reivindicar o recebimento do Prêmio de Produtividade o órgão ou a secretaria ao qual está vinculado deve ser signatária do Acordo de Resultados; obtenha resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional e realize a avaliação de desempenho individual permanente dos seus servidores. Além dessas, o servidor deve ser ocupante de cargo de provimento efetivo ou de provimento em comissão ou detentor de função pública (MINAS GERAIS, 2008).

A avaliação de desempenho do servidor está vinculada aos resultados da escola no PROEB. Assim, percebe-se uma estratégia da SEE-MG de responsabilização da escola pelos resultados e supõe-se que os profissionais da educação se mobilizem para a melhoria dos resultados dos alunos nas avaliações externas.

Na percepção de 77% dos diretores a política de Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade constituem estratégias do governo para incentivar o trabalho do gestor escolar. Do ponto de vista da maioria dos diretores elas não geram insatisfação na categoria e 80% discordam que seja uma estratégia de controle sobre o trabalho do diretor. No entanto, ressaltamos que não consideramos como fator menor o percentual de diretores que concordam que essas políticas induzem o trabalho por pressão (16%) e que pode gerar insatisfação (12%).

GRÁFICO 14: Percepção dos diretores respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais sobre o Acordo de Resultados e Prêmio por Produtividade



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

Diversos pesquisadores (Brooke e Cunha, 2011; Afonso, 2009; Freitas, L., 2012, 2013) têm discutido as novas políticas de gestão educacional baseada nos resultados do desempenho em testes padronizados como políticas de *accountability*, cujo conceito abarcaria os pilares, articuláveis entre si, da avaliação, prestação de contas e responsabilização.

A política de responsabilização realizada pelo governo de Minas Gerais pode ser classificada, de acordo com critérios estabelecidos por Brooke e Cunha (2011) de *high-stakes*, pois abrange uma política de incentivos monetários - sistema de bonificação ou premiação - concedidos como um adicional, eventual, à remuneração dos profissionais da escola de acordo com os resultados alcançados pelos estudantes nas avaliações externas. Segundo o autor, “as consequências das políticas *high-stakes* são significativas para o indivíduo ou sua instituição, em termos funcionais e/ou econômicos, e que por isso podem provocar mudanças de comportamento” (BROOKE, 2013, p. 121).

Supomos que a maioria dos gestores escolares não considera as políticas Acordo de Resultados/Prêmio por Produtividade, como estratégias que podem gerar insatisfação nos diretores e trabalho sob pressão, por percebê-las como uma oportunidade de ampliar os seus ganhos monetários, mesmo que seja de forma eventual e também por empoderá-los na cobrança dos professores quanto à melhoria do desempenho da escola nas avaliações externas. Outra hipótese para essa visão positiva dos diretores sobre o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade pode ser o fato de que as políticas de responsabilização em Minas Gerais não ocasionaram, como nos Estados Unidos, o fechamento de escolas e a perda de emprego, a partir da legislação “Nenhuma Criança Deixada para Trás”.

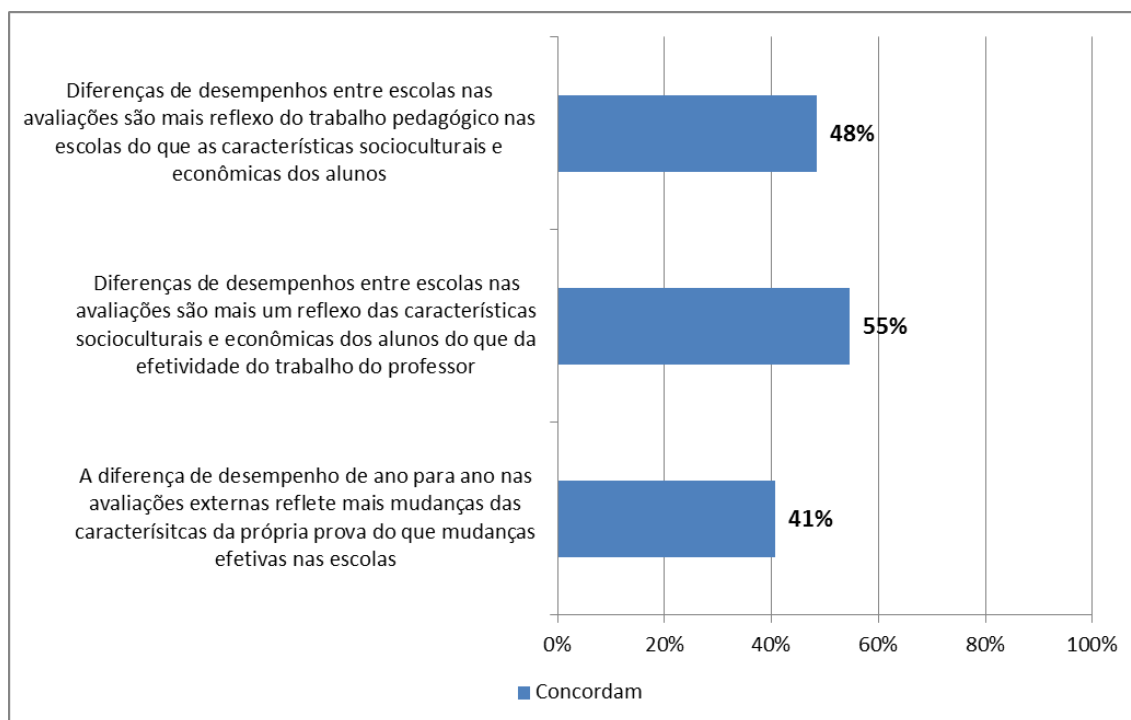
5.7. Visão geral dos diretores sobre as avaliações

A percepção dos diretores sobre os fatores determinantes do desempenho dos alunos não é consensual e apresenta contradições com questões respondidas anteriormente. Para 55% dos participantes a diferença de desempenho entre as escolas nas avaliações externas são mais um reflexo das características socioculturais e econômicas dos alunos do que da efetividade do trabalho do professor. No entanto, em outra questão, um percentual significativo de diretores (48%) demonstrou concordância com a formulação de que as diferenças de desempenho entre as escolas ocorrem em função do trabalho pedagógico que elas realizam. Ao mesmo tempo, 59% discordam que as diferenças de desempenho na própria escola, de ano para ano, possam ser creditadas mais à mudança nos testes do que às mudanças efetivas na escola.

Às vezes, os participantes da pesquisa parecem dar mais peso à origem socioeconômica dos alunos para explicar seu desempenho, em outro momento o peso maior recai no trabalho pedagógico realizado pela escola. Observa-se também uma contradição com as respostas que foram englobadas no item “a” - planejamento e gestão do processo ensino e aprendizagem. Se na percepção de 79% dos participantes “as avaliações externas constituem um bom indicador do que os alunos aprenderam”, sugerindo uma crença na capacidade do trabalho realizado pela escola fazer diferença no processo de aprendizagem, independente das condições socioculturais e econômicas dos alunos, por que a maioria (55%) teria concordado que a diferença de desempenho dos alunos se

deve mais às suas características socioeconômicas do que ao trabalho realizado pela escola?

GRÁFICO 15: Aprendizagem: contextos internos e externos à escola, segundo a percepção dos respondentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais - 2015.



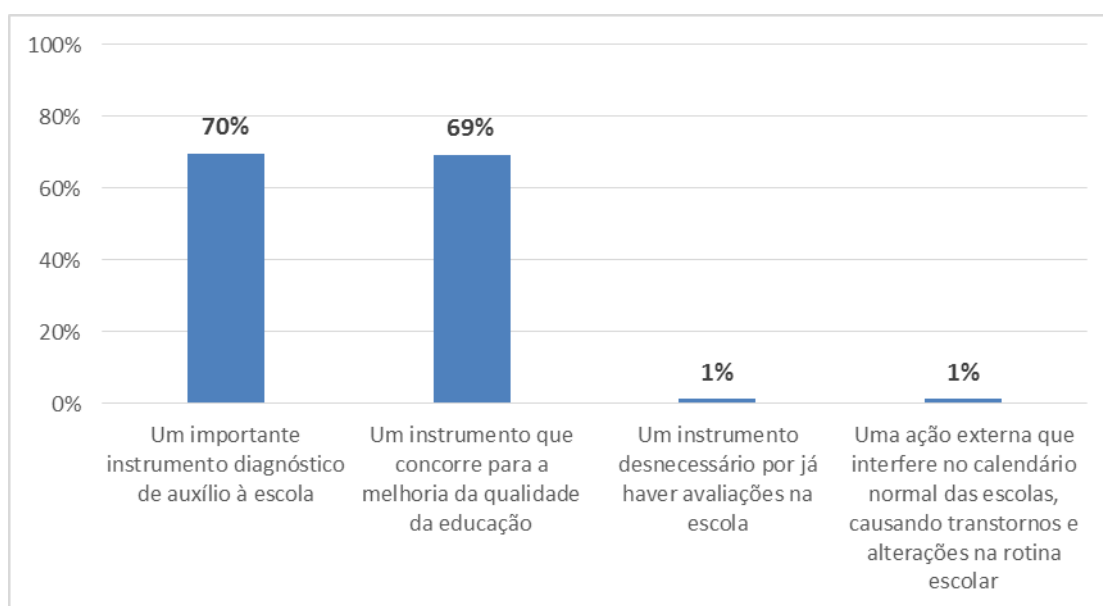
Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

Consideramos que esses dissensos e contradições encontram ressonância no campo da sociologia da educação que, desde a década de 50, vem evidenciando a relação do êxito escolar com a origem social dos alunos, mas também estudado quais os fatores intraescolares que potencializam as aprendizagens escolares, ou seja, os fatores que fazem com que algumas escolas sejam mais eficazes do que outras em um mesmo contexto socioeconômico. No paradigma da “reprodução” que dominou o contexto dos anos 70, Bourdieu e Passeron (1975) defenderam que a família transmitia a seus descendentes uma herança, seja ela de caráter material ou simbólico, que era determinante para os resultados acadêmicos dos indivíduos. A ação da escola seria, nesse contexto, a de mascarar e de manter as desigualdades sociais e as explicações para o fracasso ou o sucesso escolar dos alunos deveriam ser procuradas fora da escola, na origem social dos alunos.

Pesquisas sobre o efeito positivo das escolas para o desempenho acadêmico dos alunos, independente das suas características de origem social, têm encontrado espaço significativo entre os pesquisadores brasileiros, como Barbosa e Fernandes, 2001; Soares *et al.*, 2001; Soares e Alves, 2003; Soares, 2005 e Alves, 2006. Sem desconhecem a influência dos fatores socioeconômicos sobre os resultados escolares, esses pesquisadores mostraram que o efeito da escola não pode ser negligenciado, ou seja, os processos escolares impactam na aprendizagem dos alunos, após o controle dos fatores de contexto.

Na questão nº 23 procurou-se apreender a percepção geral dos gestores escolares sobre as avaliações externas. Para tanto, apresentamos quatro alternativas, sendo duas que as consideram como um instrumento importante e duas que as consideram desnecessárias, mas os diretores poderiam assinalar quantas alternativas julgassem necessárias. O gráfico abaixo mostra que a maioria dos participantes (70%) considera que as avaliações externas são um importante instrumento diagnóstico de auxílio à escola e 69% consideram que elas contribuem para a melhoria do ensino. Apenas 1% dos diretores assinalou que considera as avaliações externas desnecessárias e que elas causam transtornos e alterações na rotina escolar.

GRÁFICO 16: Percepção geral dos diretores respondentes da Rede Estadual de ensino de Minas Gerais sobre as avaliações externas



Fonte: Questionários da pesquisa, 2015

Supomos que ao fazerem essas escolhas, os diretores consideram que as avaliações externas apresentam contribuições para a discussão dos processos escolares e elementos para a construção de estratégias que levem à melhoria do ensino. Podem, ainda, refletir a divulgação frequente, pelos gestores do órgão central, de avanços, ainda que tímidos, nos resultados de proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática no PROEB, ao longo dos anos.

TABELA 5: Proficiência média e níveis de desempenho no PROEB – Redes de ensino estadual e municipal – Avaliação de Matemática - Minas Gerais – 2006-2013

REDE	ANO	PROFICIENCIA E NÍVEIS DESEMPENHO	MATEMÁTICA								
			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
ESTADUAL	5º EF	PROFICIENCIA	196,49	205,12	218,17	226,23	235,10	232,93	237,06	239,40	
		BAIXO	34,9%	28,5%	20,9%	15,7%	11,8%	14,1%	13,1%	11,3%	
		INTERMEDIÁRIO	36,4%	36,4%	34,4%	32,5%	28,8%	28,8%	27,0%	27,0%	
		RECOMENDADO	28,8%	35,1%	44,7%	51,8%	59,4%	57,0%	60,0%	61,7%	
		9º EF	PROFICIENCIA	246,33	250,94	255,81	261,43	268,89	264,02	267,35	264,50
			BAIXO	32,7%	30,4%	27,3%	21,4%	17,3%	19,1%	17,5%	19,9%
	INTERMEDIÁRIO		52,8%	53,0%	53,9%	58,0%	56,9%	59,7%	59,4%	57,2%	
		RECOMENDADO	14,5%	16,6%	18,8%	20,6%	25,8%	21,2%	23,2%	22,9%	
		3º EM	PROFICIENCIA	274,66	282,45	282,23	283,96	290,64	284,77	285,33	283,63
			BAIXO	67,1%	62,5%	61,8%	61,1%	54,8%	60,2%	59,6%	60,7%
	INTERMEDIÁRIO		30,1%	34,3%	34,4%	35,3%	41,1%	36,2%	36,7%	35,4%	
		RECOMENDADO	2,8%	3,2%	3,8%	3,7%	4,1%	3,7%	3,8%	3,8%	
5º EF		PROFICIENCIA	193,30	200,16	208,98	215,43	223,81	227,09	227,13	225,53	
		BAIXO	36,0%	30,7%	25,5%	20,5%	15,8%	15,2%	16,0%	16,2%	
	INTERMEDIÁRIO	39,1%	38,8%	37,8%	37,5%	34,4%	32,7%	31,9%	32,7%		
	RECOMENDADO	25,0%	30,5%	36,6%	42,0%	49,8%	52,1%	52,0%	51,1%		
	9º EF	PROFICIENCIA	242,27	245,07	247,92	250,19	259,83	256,87	258,45	259,03	
		BAIXO	35,7%	34,7%	33,1%	29,9%	23,1%	24,3%	22,9%	22,8%	
INTERMEDIÁRIO		51,5%	51,3%	51,2%	54,4%	56,2%	57,9%	58,9%	57,6%		
	RECOMENDADO	12,8%	14,0%	15,7%	15,7%	20,7%	17,8%	18,1%	19,5%		
	3º EM	PROFICIENCIA	264,79	265,10	265,05	283,68	299,71	289,58	281,56	290,82	
		BAIXO	71,6%	71,9%	70,2%	58,6%	46,9%	53,8%	57,7%	52,5%	
INTERMEDIÁRIO		25,3%	25,5%	26,4%	36,9%	46,1%	40,5%	37,2%	42,2%		
	RECOMENDADO	3,1%	2,6%	3,4%	4,5%	7,0%	5,6%	5,1%	5,3%		
	5º EF	PROFICIENCIA	194,92	202,33	212,89	219,83	228,36	229,43	230,91	230,67	
		BAIXO	35,4%	29,8%	23,6%	18,5%	14,2%	14,8%	14,9%	14,4%	
INTERMEDIÁRIO		37,7%	37,7%	36,4%	35,4%	32,2%	31,2%	30,0%	30,6%		
	RECOMENDADO	26,9%	32,5%	40,1%	46,0%	53,7%	54,1%	55,1%	55,0%		
	9º EF	PROFICIENCIA	245,47	249,55	253,90	258,37	266,47	262,06	264,85	263,02	
		BAIXO	33,4%	31,4%	28,7%	23,7%	18,8%	20,5%	19,0%	20,7%	
INTERMEDIÁRIO		52,5%	52,6%	53,2%	57,0%	56,7%	59,2%	59,2%	57,3%		
	RECOMENDADO	14,1%	16,0%	18,1%	19,2%	24,5%	20,3%	21,7%	21,9%		
	3º EM	PROFICIENCIA	274,39	281,98	281,83	283,96	290,79	284,85	285,28	283,70	
		BAIXO	67,3%	62,7%	62,0%	61,0%	54,7%	60,1%	59,5%	60,7%	
INTERMEDIÁRIO		29,9%	34,1%	34,2%	35,3%	41,2%	36,2%	36,7%	35,5%		
	RECOMENDADO	2,8%	3,2%	3,8%	3,7%	4,1%	3,7%	3,8%	3,9%		

Fonte: SEE-MG -SIMAVE

TABELA 6: Proficiência média e níveis de desempenho no PROEB – Redes de ensino estadual e municipal – Avaliação de Língua Portuguesa - Minas Gerais – 2006-2013

REDE	ANO	PROFICIENCIA E NÍVEIS DESEMPENHO	LÍNGUA PORTUGUESA							
			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ESTADUAL	5º EF	PROFICIENCIA	190,05	195,14	204,81	213,85	217,08	214,42	217,57	218,68
		BAIXO	37,9%	34,2%	25,3%	18,7%	18,3%	22,4%	20,6%	21,3%
		INTERMEDIÁRIO	39,2%	39,4%	43,2%	41,0%	38,4%	35,5%	33,9%	32,2%
		RECOMENDADO	22,9%	26,5%	31,5%	40,3%	43,3%	42,1%	45,6%	46,5%
	9º EF	PROFICIENCIA	242,74	240,57	250,16	252,12	255,66	253,88	254,45	260,85
		BAIXO	18,8%	19,4%	12,0%	12,0%	10,8%	12,7%	12,8%	10,6%
		INTERMEDIÁRIO	55,4%	57,2%	60,0%	57,1%	54,9%	53,7%	52,5%	48,9%
		RECOMENDADO	25,9%	23,4%	28,0%	31,0%	34,4%	33,7%	34,8%	40,5%
	3º EM	PROFICIENCIA	267,64	274,17	274,01	274,81	282,25	271,45	273,77	280,59
		BAIXO	35,0%	30,2%	29,7%	27,8%	23,7%	32,3%	29,6%	24,6%
		INTERMEDIÁRIO	37,8%	38,2%	39,9%	41,6%	38,8%	38,0%	39,7%	39,0%
		RECOMENDADO	27,3%	31,6%	30,4%	30,6%	37,5%	29,7%	30,7%	36,4%
MUNICIPAL	5º EF	PROFICIENCIA	187,95	190,36	196,93	204,15	206,50	207,23	206,76	204,98
		BAIXO	39,0%	37,5%	30,7%	24,6%	24,4%	26,4%	26,8%	29,3%
		INTERMEDIÁRIO	41,1%	40,5%	45,4%	44,7%	42,4%	38,5%	37,7%	35,3%
		RECOMENDADO	19,9%	22,0%	24,0%	30,8%	33,2%	35,1%	35,6%	35,4%
	9º EF	PROFICIENCIA	240,11	236,80	245,18	243,94	248,85	247,23	247,28	255,59
		BAIXO	20,8%	22,3%	15,4%	17,4%	14,8%	16,9%	17,0%	13,0%
		INTERMEDIÁRIO	54,6%	56,3%	59,8%	56,6%	55,2%	53,8%	53,1%	50,4%
		RECOMENDADO	24,6%	21,5%	24,8%	25,9%	30,0%	29,3%	29,9%	36,6%
	3º EM	PROFICIENCIA	265,30	265,02	267,29	280,51	291,94	278,22	272,69	285,54
		BAIXO	36,9%	38,5%	36,5%	24,7%	18,8%	27,2%	31,7%	21,8%
		INTERMEDIÁRIO	34,0%	33,7%	35,1%	37,4%	32,6%	34,3%	35,4%	35,3%
		RECOMENDADO	29,1%	27,9%	28,4%	37,9%	48,6%	38,5%	32,9%	42,9%
PÚBLICA	5º EF	PROFICIENCIA	189,01	192,45	200,29	208,10	210,75	210,11	210,87	210,40
		BAIXO	38,4%	36,0%	28,4%	22,2%	21,9%	24,8%	24,4%	26,4%
		INTERMEDIÁRIO	40,1%	40,0%	44,4%	43,2%	40,8%	37,9%	36,2%	34,2%
		RECOMENDADO	21,4%	24,0%	27,2%	34,6%	37,3%	37,3%	39,4%	39,5%
	9º EF	PROFICIENCIA	242,18	239,68	248,96	249,89	253,84	252,07	252,43	259,41
		BAIXO	19,2%	20,1%	12,8%	13,5%	11,8%	13,8%	14,0%	11,3%
		INTERMEDIÁRIO	55,2%	57,0%	59,9%	57,0%	55,0%	32,5%	52,6%	49,3%
		RECOMENDADO	25,6%	23,0%	27,3%	29,6%	33,2%	53,7%	33,4%	39,4%
	3º EM	PROFICIENCIA	267,57	273,91	273,85	274,93	282,41	271,57	273,76	280,64
		BAIXO	35,0%	30,4%	29,9%	27,7%	23,6%	32,2%	29,6%	24,6%
		INTERMEDIÁRIO	37,7%	38,1%	39,8%	41,6%	38,7%	29,9%	39,6%	39,0%
		RECOMENDADO	27,3%	31,5%	30,3%	30,7%	37,7%	37,9%	30,7%	36,5%

Fonte: SEE-MG – SIMAVE

As tabelas acima mostram uma evolução no desempenho escolar dos estudantes em Minas Gerais, estado muito diverso nas suas características econômicas, sociais, políticas e culturais. Entre 2006 e 2013, para a rede pública estadual de Minas Gerais, ocorreu um significativo crescimento nas proficiências médias do 5º ano, sendo de 21,8% para Matemática e 15,1% em Língua Portuguesa. Para o 9º ano o crescimento foi de 7,4% para Matemática e 7,7% em Língua Portuguesa. O crescimento da média de proficiência para o 3º ano do Ensino Médio é pequena, sendo 3,3% para Matemática e 4,8% em Língua Portuguesa.

Analisando os níveis de desempenho dos estudantes no PROEB – baixo, intermediário e recomendado – para a rede pública estadual, no período de 2006 a 2013, verifica-se para o 5º ano, um aumento significativo do percentual de estudantes do nível recomendado, tanto em Matemática (de 28,8% para 61,7%) quanto em Língua Portuguesa (22,9% para 46,5%). Verifica-se, ainda, uma diminuição do percentual de alunos no nível baixo desempenho, sendo de 34,9% para 11,3% em Matemática, e de 37,9% para 21,3% em Língua Portuguesa.

Na avaliação dos estudantes do 9º ano do ensino fundamental, também para a rede pública estadual, ocorre um aumento dos alunos no nível recomendado na área de Matemática (14,5% para 22,9%) e em Língua Portuguesa (25,9% para 40,5%), e uma queda no percentual do nível baixo, de 32,7% para 19,9% em Matemática e 18,8% para 10,6% em Língua Portuguesa.

Observa-se que à medida que aumenta o ano de escolaridade ocorre uma diminuição do percentual de crescimento da média de proficiência. Ressalta-se o PROEB de 2013 mostrou que no 3º ano do Ensino Médio, somente 3,8% dos alunos estão no nível recomendado e 60,7% estão no nível baixo desempenho, na área de Matemática. Em Língua Portuguesa os dados apresentam um quadro um pouco melhor, porém preocupante, pois somente 36,4% dos alunos estão no nível recomendado, 39% no nível intermediário e 24,6% no baixo desempenho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para melhor compreensão das avaliações externas em larga escala e seus efeitos no contexto escolar, buscamos compreender as reformas educacionais que ocorreram a partir da década de 1990. Essas reformas inscrevem-se em uma conjuntura na qual uma nova ordem econômica internacional se apresenta em contraposição ao Estado-providência, implicando na abertura das economias nacionais à concorrencial em escala global e ao livre movimento de investimentos e tecnologia, com uma nova dinâmica para o mercado.

Na análise das reformas educacionais do período percebemos que as reformas iniciadas nos países centrais tiveram alcance mundial, traduzindo-se de formas diferentes em diversos países. Apesar das especificidades dos Estados nacionais, algumas características são comuns nessas reformas e podemos considerar que a mais expressiva delas é a avaliação externa em larga escala. Outras características são: a gestão baseada na descentralização pedagógica, administrativa, financeira e maior participação local; equidade e qualidade com enfoque nas escolas mais pobres, discriminação positiva e reforma curricular; desenvolvimento profissional dos docentes; política de financiamento com mobilização de recursos do poder privado e racionalização na aplicação dos recursos disponíveis.

O processo de gestão baseado na descentralização pedagógica, administrativa e financeira e a maior participação da comunidade local, presentes nas reformas educacionais, não devem ser analisados como uma estratégia de des-regulação por parte do Estado, mas sim como o estabelecimento de novas formas de regulação. Nesse sentido, a avaliação padronizada surge como um novo modo de regulação das políticas públicas, com uma ênfase que pode ser considerada, em alguma medida, exacerbada nos resultados.

Associado aos novos modos de regulação e de gestão educacional encontra-se também o termo *accountability* educacional, apoiado em três pilares que se articulam entre si: avaliação, prestação de contas e responsabilização. Seu conceito é plural e complexo e têm sido motivo de calorosos debates acadêmicos. No entanto, é preciso que esses debates estejam pautados na convicção de que *accountability* é um elemento

fundamental à democratização do Estado, devendo este ser mais transparente e aberto à avaliação dos cidadãos. Avaliar se o direito à aprendizagem de todos os estudantes está sendo garantido e dar publicidade a essa avaliação é um dever do Estado, assim como é seu dever constitucional garantir as condições concretas para que isto ocorra. A responsabilização pode ser vista como decorrente da avaliação e da sua publicização.

No campo educacional a avaliação externa em larga escala veio acompanhada das expressões qualidade e equidade no sistema de ensino, o que nos levou à necessidade de aprofundar nos diferentes conceitos do termo “qualidade” e a interrogar a capacidade da escola ser justa e eficaz. Concluiu-se que qualidade da educação como sinônimo de resultados em testes padronizados tem levado a um reducionismo do conceito, sendo imprescindível que fatores extra e intraescolares, as condições de trabalho dos docentes e a definição do custo aluno/qualidade sejam levados em consideração na construção de um indicador de qualidade.

No Brasil, o processo de construção do sistema de avaliação da educação básica ocorreu de forma progressiva e diversificada, abrangendo o período do governo de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e o governo atual da presidente Dilma Rousseff.

Percebemos que, ao longo dos tempos, a metodologia e os processos de operacionalização das avaliações foram se aprimorando, especialmente com a criação das matrizes de referência e da incorporação da Teoria de Resposta ao Item, e atualmente o sistema de avaliação da educação básica é considerado eficiente nesses aspectos. O período que se inicia em 2005 pode ser definido como de síntese, estruturação e consolidação de procedimentos advindos das avaliações em larga escala. Nesse período, ocorrerá o desdobramento do SAEB em dois processos de avaliação: a ANEB/SAEB, amostral e que mantém as mesmas características e objetivos do SAEB, aplicado até 2003 e a ANRESC/Prova Brasil, censitária dentro de determinados critérios. Destaca-se também, a criação do IDEB em 2007, como indicador da qualidade da educação básica.

Com a introdução da ANRESC/Prova Brasil e do IDEB aprofundou-se a política de centralização de decisões e controle governamental de resultados dos sistemas

educacionais, como também a ampliação do controle social possibilitado pela divulgação dos resultados das avaliações, pois quase todas as escolas públicas do ensino fundamental passaram a ser avaliadas, possibilitando um *ranqueamento* entre elas.

Com o aprimoramento do sistema de avaliação percebe-se uma ampliação da sua aceitação social e política. Entretanto, não queremos dizer com isto que a avaliação é um campo consensual, pois também existem questionamentos teóricos principalmente quanto aos seus objetivos, características pedagógicas e seus efeitos no ensino, na aprendizagem e na avaliação interna da aprendizagem do aluno. Esses questionamentos estão associados, naturalmente, às perspectivas políticas, sociais e ideológicas dos seus proponentes. Percebe-se, de um lado, a existência de defesas incondicionais às avaliações e, do outro, críticas acirradas a elas com o argumento de que discriminam e segregam os alunos. Em um ou em outro caso, parece que existe um desconhecimento da importância de se discutir as limitações e as potencialidades dessas avaliações e de se investigar qual é a utilização que está sendo feita dos seus resultados e quais programas são implementados pelos gestores educacionais para apoiar as práticas docentes a partir dos resultados das avaliações.

A despeito das controvérsias em torno das avaliações e impulsionados pelo governo central, vários estados e municípios brasileiros passaram a investir nos seus próprios sistemas de avaliação educacional, criando indicadores próprios de qualidade da educação. Alguns estados criaram seu sistema de avaliação antes do governo federal ou ao mesmo tempo em que ele, sendo este o caso de Minas Gerais, que realizou em 1988 a primeira avaliação educacional e instituiu, no ano de 2000, o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE e, no seu âmbito, o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB).

Com a implantação em Minas Gerais da política “Choque de Gestão” e do modelo contratual como forma de regulação, os resultados das avaliações externas mineiras passaram a ser utilizados pelos gestores estaduais para: avaliar e orientar a política educacional (Gestão para Resultados); para informar as escolas e comunidade sobre a aprendizagem dos alunos e definir o Programa de Intervenção Pedagógica; em propagandas políticas, para a alocação de recursos, para políticas de incentivos salariais

(Acordo de Resultados) e para política de incentivos salariais - Avaliação de Desempenho Individual – (BROOKE e CUNHA, 2011).

É no âmbito da política “Choque de Gestão” que buscamos conhecer a percepção de diretores das escolas estaduais de Minas Gerais sobre os efeitos do PROEB no contexto escolar, em seus diversos aspectos: a) planejamento e gestão do processo de ensino-aprendizagem; b) mudanças curriculares; c) avaliação interna da aprendizagem; d) avaliação externa e seus possíveis efeitos sobre os estudantes; e) práticas coletivas e colaborativas entre os profissionais da escola; f) relacionamento com as famílias e a comunidade; g) pressão pelos resultados; h) grau de autonomia das atividades desenvolvidas; i) estratégias para melhorar o desempenho dos alunos nos testes.

A análise da política educacional mineira, em especial no período do Choque de Gestão, mostra que ela se insere no modelo de gestão *New Public Management*, e que podemos enquadrá-la nas políticas denominadas de *accountability*, na qual a avaliação se articula com a prestação de contas, responsabilização dos profissionais da escola e a presença de premiação por produtividade. É nesse contexto que buscamos a percepção de diretores de escolas públicas estaduais sobre os efeitos das avaliações externas no contexto escolar e identificamos que:

a) Na percepção da maioria dos diretores respondentes da pesquisa, o PROEB levou os professores a estarem mais atentos à adequação do trabalho educativo aos ritmos de aprendizagem dos alunos e os especialistas a melhorarem o acompanhamento e supervisão da prática pedagógica dos professores. Consideram que a avaliação é uma boa estratégia para verificação dos conhecimentos adquiridos pelos estudantes e leva à melhoria no sistema de acompanhamento e adoção de medidas de promoção do sucesso escolar dos alunos.

b) Na percepção dos diretores eles mais pressionam os professores do que se sentem pressionados pela SEE-MG para melhorarem os resultados do desempenho dos alunos. A maioria cria formas específicas de cobrança ou de incentivos para os professores a partir dos resultados das avaliações externas. No entanto, na percepção dos diretores, as pressões para melhorar o desempenho da escola não têm levado a uma segregação dos estudantes dentro da escola e da sala de aula. O segmento dos pais é de onde os diretores percebem que vem menos pressão sobre os professores. Ainda na

percepção dos diretores, as avaliações externas e as pressões para a melhoria dos resultados da escola não têm levado a um estreitamento curricular. A proposta curricular do estado (CBC) tem uma forte presença no contexto escolar, ainda que as matrizes de referência das avaliações também sejam levadas em consideração pelos docentes para a organização dos seus planejamentos. No entanto, identifica-se um número significativo de diretores, cerca de 20%, cuja percepção aponta para um movimento de diminuição do tempo destinado à valorização das outras dimensões da formação do educando, para além das dimensões cognitivas, em função das avaliações externas.

c) Consideram que os estudantes não se sentem pressionados para melhorarem o desempenho nas avaliações externas e que elas não têm contribuído para aumentar o índice de evasão e de reprovação escolar.

d) As avaliações externas não tem provocado a diminuição das práticas colaborativas entre os professores, ao contrário, na percepção dos diretores há maior partilha de conhecimentos e experiências pedagógicas entre eles.

e) Com relação aos efeitos das avaliações externas nas avaliações internas (da aprendizagem dos alunos) a maioria dos diretores tem a percepção de que as avaliações externas provocam alterações nas concepções e na forma da avaliação da aprendizagem dos alunos e que contribuem para que os professores diversifiquem as formas de avaliação da aprendizagem. No entanto, não há consenso entre os diretores sobre a relação entre avaliação externa e motivação dos estudantes a aprender mais.

f) A comunidade escolar tem participado de atividades específicas para conhecer os resultados da escola nas avaliações externas e o Plano de Intervenção Pedagógica para melhorá-los. No entanto, os diretores não percebem que tenha aumentado a participação da comunidade em outras atividades da escola.

g) Ainda que o grau de autonomia das escolas seja relativo, em função das definições legais, não detectamos nos dados coletados que as avaliações externas tenham provocado alterações na autonomia da escola no que diz respeito à definição do seu projeto pedagógico, dos processos de avaliação da aprendizagem e das estratégias pedagógicas a serem utilizadas a partir dos resultados das avaliações.

h) Há uma discordância da quase totalidade dos diretores de que os professores estejam utilizando estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações sem realmente melhorar a aprendizagem. As estratégias mais utilizadas são: orientar os professores a realizar provas simuladas; criar formas específicas de cobrança ou de incentivo a partir dos resultados; dar atenção especial à distribuição de aulas de

Língua Portuguesa e Matemática dos anos avaliados para os professores que mais contribuem com a aprendizagem dos alunos; e investir pedagogicamente em determinados grupos de alunos.

i) A maioria dos diretores discorda que a política “Acordo de Resultados” e o “Prêmio por produtividade” geram insatisfação na categoria e que seja uma estratégia de controle sobre o trabalho do diretor. A maioria percebe essas políticas como estratégias do governo para incentivar o trabalho do gestor escolar.

j) A percepção dos diretores sobre os fatores determinantes no desempenho dos alunos não é consensual e apresenta contradições. A maioria avalia que a diferença de desempenho entre as escolas nas avaliações externas são mais um reflexo das características socioculturais e econômicas dos alunos do que da efetividade do trabalho do professor. No entanto, a maioria discorda que as diferenças de desempenho na própria escola, de ano para ano, possam ser creditadas mais à mudança nos testes do que às mudanças efetivas na escola.

Como mencionado anteriormente, o contexto educacional mineiro, no qual investigamos a percepção dos diretores sobre os efeitos das avaliações externas no contexto escolar, é próprio e singular, resultado de um longo processo histórico, construído pelos atores envolvidos. Além disso, reafirmamos que a percepção e o posicionamento dos vários atores escolares sobre um determinado objeto, no caso as avaliações externas, pode ser diferenciada, pois esta depende do lugar que eles ocupam na estrutura escolar, suas vivências sociais e políticas e das trajetórias sociais das famílias e dos alunos atendidos pela escola.

A partir dos dados recolhidos e sistematizados em nossa pesquisa, podemos afirmar que os gestores de escolas públicas estaduais de Minas Gerais, participantes da pesquisa apresentam, de modo geral, uma percepção positiva sobre os efeitos das avaliações externas no contexto escolar. Os diretores as consideram como legítimas, como um importante instrumento diagnóstico de auxílio à escola e contribuição para a melhoria da educação. Entretanto, é necessário não perder de vista, que mecanismos de autoavaliação devem ser incentivados no contexto escolar, por considerarmos que ao serem organizadas pela própria escola, com a participação de pais e comunidade, pode ser motivadora, formativa e promotora de *empowerment*.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente. *Cadernos ENAP*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, nº 10, 1996.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. (Orgs). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. CONSAD, FUNDAP, 2006.

ABRÚCIO, Fernando Luiz, PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Editora FGV, RJ. 2010.

AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; MEC/INEP. *Indicadores da qualidade na educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

AFONSO, Almerindo Janela. *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.

_____. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. In: *Estudo e Sociedade*. Ano XXII, nº 75, ago./2001.

_____. Políticas educativas e avaliação das escolas: por uma prática avaliativa menos regulatória. IN: COSTA J. A.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. *Avaliação de organizações educativas: Actas do II Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Universidade de Aveiro. 2002.

_____. Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. In ESTEBAN, Maria Tereza. *Escola, Currículo e Avaliação* (p. 38-56). São Paulo: Cortez Editora. 2003.

_____. *Avaliação Educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. In: *Revista Lusófona de Educação*, 13 (1), 13-29. 2009.

_____. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. In: *Educação e Sociedade*. Dossiê Políticas Públicas de Responsabilização na Educação. Vol. 33. N. 119. Campinas. abr./jun. 2012.

_____. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*. vol. 18, nº 53, p. 267-284, Jun. 2013. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/24840/1/Mudan%C3%A7as%20no%20Estado-avaliador.pdf>. Acesso em: 20 de abril 2015.

_____. Políticas avaliativas e *accountability* em educação – subsídios para um debate ibero-americano. In: *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, vol. 09, p. 57-70, 2009. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>. Consultado em 21 de março de 2015.

AFONSO, Natércio. Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola. In: COSTS, Adelino C.; NETO-MENDES, António; VENTURA, Adelino. *Avaliação de organizações educativas*. Universidade de Aveiro. Aveiro. 2002.

ALAVARSE, Ocimar M.; BRAVO, Maria Heleno; MACHADO, Cristiane. Avaliação como diretriz das políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais: o caso brasileiro. Trabalho apresentado no *III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação*. 14 a 17 novembro 2012, Zaragoza.

ALBERNAZ Ângela; FERREIRA, Francisco H. G.; FRANCO, Creso. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, 2002.

ALVES, Elaine Gonçalves. Interface pedagógica virtual para a prática docente de sociologia: o Portal do Centro de Referência Virtual do Professor (CRV). Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Uberlândia, 2013.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Efeito-escola e fatores associados ao progresso acadêmico dos alunos entre o início da 5ª série e o fim da 6ª série do Ensino Fundamental: um estudo longitudinal em escolas públicas no município de Belo Horizonte. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 173-199.

ANDRÉ, Marli E. D. A. Cotidiano escolar e práticas sócio pedagógicas. In: *Em Aberto*. Ano 11, n. 55, jan./mar. Brasília, 1992

ANTUNES, Fátima. A nova ordem educativa mundial e a União Europeia: a formação de professores dos Princípios Comuns ao ângulo Português. In: *Perspectiva*. Florianópolis, v. 25, n. 2, 425-468, jul./dez. 2007.

APPLE, Michael W. *Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e gênero*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

AZEVEDO, Joaquim. *Sistema Educativo Mundial: Ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão. 2007.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. In: *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, p. 99-116, Jul./Dez. 2001. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>. Acesso em 05/04/2015.

_____. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. In: *Revista Portuguesa de Educação*, ano/vol. 15, número 002, Universidade do Minho. Braga. 2002.

_____. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BANCO MUNDIAL. Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade). In: *Relatório de Avaliação* n. 12477-BR. Washington, DC, 1994.

BARBOSA, Maria Eugênia F.; FERNANDES, Cristiano. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em Matemática dos alunos da 4ª série. FRANCO, Creso (org). In: *Promoção, ciclos e avaliação educacional*. Porto Alegre: Art Med, p. 155-172, 2001.

BARRETTO, Elba S. S. A avaliação na educação básica: entre dois modelos. In: *Educação e Sociedade*, ano XXII, nº 75, Agosto/2001.

_____. Políticas de currículo e avaliação e políticas docentes. BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Orgs). In: *Vinte e cinco anos de avaliação no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. V. 2. Florianópolis: insular, 2013.

BARRETTO, Elba S.; PINTO, Regina P.; MARTINS, A.M. Avaliação na educação Básica nos anos 90 segundo os periódicos acadêmicos. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC; n. 114, p. 49-88, nov. 2001.

BARRETTO, Elba S. S. e PINTO, Regina, P. (coord.). *Estado da arte: avaliação na educação básica*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2000.

BARROSO, João. A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios. In: J. A. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (orgs.). *Políticas e gestão local da Educação* (p. 13-22). Aveiro: Universidade de Aveiro. 2004.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 26, n.92, p. 725-751, Especial, out. 2005

_____. O Estado e a Educação: a regulação transnacional, regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (org.). *A Regulação das políticas públicas de*

educação: espaços, dinâmicas e actores (p. 41-70). Lisboa: Educa, Unidade de IeD de Ciências da Educação. 2006.

_____. A Autonomia das Escolas. Retórica, Instrumento e Modo de regulação da Acção Política. In: BARROSO, João *et al.* *A autonomia das escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, p. 23-48. 2006.

_____. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. IN: *Educação Temas e Problemas*. Instituto de Educação. Universidade de Lisboa. 12 e 1, p. 13-25 13. Lisboa. 2013

BARROSO, João; AFONSO, Natércio. (orgs.) *Políticas educativas: mobilização de conhecimentos e modos de regulação*. V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão. 2011.

BAUER, Adriana; TAVARES, Marialva, R. Introdução. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos*. V.1. Florianópolis: Insular, 2013

BAUER, Adriana; PIMENTA, Cláudia O.; HORTA NETO, João Luiz; SOUSA, Sandra Zákia. *Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números?* Mimeo. Dez/2014.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEISIEGEL, Celso de Rui. *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Livro Editora, 2006.

BELL, Judith. *Como realizar um projecto de investigação*. Lisboa: Gradiva, 186-201.

BENAVENTE, Ana. A reforma educativa e a formação de professores. In: NÓVOA, António; POPKEWITZ, Thomas. *Reformas educativas e formação de professores*. Lisboa: Educa, p. 47-55. 1992.

BOBBIO, Noberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari k. Características da investigação qualitativa. In: *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto, Porto Editora, p. 47- 51, 1994.

BOLÍVAR, António. *Como melhorar as escolas*. Porto: Edições Asa. 2003.

BONAMINO, Alícia C. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartel, 2002.

_____. Avaliação Educacional no Brasil 25 anos depois: Onde estamos? In: BAUER, Adriana, GATTI, Bernadete A. (orgs). *Ciclo de Debates: Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: Implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Vol. 2. Florianópolis: insular, 2013.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 108, p. 101-132, nov. 1999.

BONAMINO, Alícia. C.; SOUSA, Sandra Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. In: *Educação e Pesquisa*. Vol. 38, n. 2, p.373-388. 2012.

BONDIOLI, Anna. Dos indicadores às condições do projeto educativo: um percurso pedagógico-político de definição e garantia da qualidade das creches da Região da Emília-Romanha. In: BONDIOLI, Anna. (org.). *O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada*. Campinas, S.P., Autores Associados, 2004 (Coleção Educação Contemporânea).

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: Cadernos MARE da reforma do estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSOUX, Pascal. *As pesquisas sobre o efeito-escola e o efeito-professor*. Educação em Revista, Belo Horizonte, n. 38, dez. 2003.

BROOKE, Nigel. *Accountability educativa en Brasil: una vision general*. Madrid: OEI, 2004. Disponível em <http://www.oei.es/evaluacioneducativa/Brooke.pdf>. Acesso em 13 de outubro de 2015.

_____. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. In: *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, ago. 2006.

_____. Responsabilização educacional no Brasil. In: *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. 1 (1), p. 94-109. 2008. Disponível em http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7_hm.html. Acesso em junho/2015.

_____. Uma nação em risco. In: BROOKE, N. (Org.). *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. Responsabilização e prestação de contas na avaliação: Controvérsias sobre políticas de alto impacto. In: *Cadernos de Pesquisa*. Vol. 43, nº 148, São Paulo. Jan./Abr. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742013000100017escript=sci_arttext. Acesso em 20 de dezembro de 2013.

BROOKE, Nigel. e SOARES José Francisco. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. In: *Estudos e Pesquisas Educacionais*. Nº 2, Fundação Victor Civita. São Paulo, 2011.

BROOKOVER, Wilbur; BEADY, Charles H.; FLOOD, Patricia K; SCHWEITZER, John H e WISENBAKER, Joseph M. *School social systems and student achievement: schools can make a difference*. New York: Praeger. 1979.

CANDAU, Vera M. F; OSWALD, M. L. M. Avaliação no Brasil: uma revisão bibliográfica. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC; Cortez, n. 95, p.25-36, nov. 1995.

- CARVALHO, Maria do Carmo B; NETTO, J. P. *Cotidiano: conhecimento e crítica*. São Paulo: Cortez, 1994.
- CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. *Cadernos de Pesquisa*, n. 14, p. 7-28, nov., 2001.
- CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, Romualdo Portela. *Constituições estaduais brasileiras e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, p. 67-76, 1994.
- CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- COELHO, Maria Inês de M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. In: *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, 2008.
- COLEMAN, James S. Desempenho nas escolas públicas. BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (orgs). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CONLEY, Sharon C. Reforming paper pushers and avoiding free agents: the teacher a constrained decision maker. *Education Administration Quarterly*, vol. 24, nº 4, p. 393-404. 1988.
- CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção? TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo. Ed. Cortez. 1996.
- COSTA, Adelino Jorge; VENTURA, Alexandre. *Avaliação e Desenvolvimento organizacional*. Universidade de Aveiro; s/d.
- COSTA, Messias. *O rendimento escolar no Brasil e a experiência de outros países*. Loyola. São Paulo. 1990.
- COSTA, Messias. *A educação nas Constituições do Brasil: dados e direções*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.
- CRAHAY, Marcel. *Poderá a escola ser justa e eficaz? Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos*. Instituto Piaget. Coleção Horizontes Pedagógicos. Lisboa. 2000.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. Cortez, 2a ed. São Paulo, SP, p.166-186. 1995.
- _____. *Educação e desenvolvimento educacional no Brasil*. 11ed., Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane. M. T.; FARIA FILHO Luciano. M.; VEIGA, Cynthia G. (orgs.). *500 anos de educação no Brasil*. Autêntica. Belo Horizonte. 2000.

_____. *Cidadania republicana e educação: governo provisório do marechal Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891*. Rio de Janeiro: DPeA, 2001.

_____. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N.S.C. (org.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 105, set./dez. 2008.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. In: *Educação, Sociedade e Culturas*, nº 109-139 p. 109-139, 1994.

_____. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? In: *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 25, n. 87. P. 423-460, mai./ago., 2004. Disponível em <http://cedes.unicamp.br> acesso em 21 de maio 2014.

DEE, Thomas S. A primeira onda de responsabilização. BROOKE, N. (org). *Marcos Históricos na reforma da educação. Fino Traço*. Belo Horizonte, 2012.

DEMO, P. *Ciências Sociais e Qualidade*. ALMED, São Paulo, 1985.

_____. *Avaliação qualitativa*. Cortez, São Paulo, 1987.

_____. *Pobreza política*. Cortez. São Paulo. 1990.

_____. Qualidade da Educação: tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação. *Estudo em Avaliação Educacional*. Nº 2, p. 11-26, 1990.

_____. Promoção automática e capitulação da escola. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 6, n. 19. p. 159-190, abr./jun. 1998.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. FREITAS, Luiz Carlos de (org) *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. Cambios y reformas en la educación superior. In: UNESCO. *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Colômbia, 2008.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, C.A. A qualidade da educação: conceitos e definições. In: *Série Documental: Textos para Discussão*, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. In: *Caderno CEDES*, Campinas, vol. 29. N. 78, p. 201-215, Mi./ago., 2009.

DUBET, François; MARTUCELLI, Danilo. *A l'école*. Sociologie de l'expérience scolaire. Paris: Seuil. 1996.

DUBET, François. O que é uma escola justa? In: *Cadernos de Pesquisa*, v.34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004.

EDMONDS, R. R. Effective schools for the urban poor. In: *Educational leadership*, vol. 37, p. 15-24. 1979.

ENGUITA, Mariano F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz T. (orgs). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, p. 111-177. 2012.

ESCORZA, Tomás Escudero. Desde los tests hasta la investigación evaluativa atual. Um siglo, el XX, de intenso desarrollo de la evaluación em Educación. *Relieve*; v. 9, n. 1, p.11-43. 2003.

ESPING-Andersen, G. As três economias políticas do welfare state. In: *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política. nº 24, set. 1991.

ESPÓSITO, Y.L.; DAVIS, C.; NUNES, M.M.R. Sistema de avaliação do Rendimento Escolar – O modelo adotado pelo estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Educação*, n. 13, p. 25-53, jan./abr., 2000.

FÁVERO, Osmar (Org.). *A Educação nas Constituições Brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1996.

FERNANDES, Reynaldo. Experiência: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Disponível em http://www2.unifap.br/gpcem/files/2011/09/IDEB-Texto_para_discuss%C3%A3o26.pdf . Acesso em 20/10/2014

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

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Educação e Sociedade*, no 79, 257-272, 2002.

FERREIRA, Virgínia. O Inquérito por questionário na construção de dados sociológicos. In: SILVA, Augusto S.; PINTO, José Madureira (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento, p. 165- 196. 1999.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. In: *Lua Nova*, 84, São Paulo, 2011.

FIORI, José Luis. Estado do Bem Estar Social: Padrões e Crises. In: Série Estudos em Saúde Coletiva, nº 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, 1995.

FLEURY, Sônia. Do Estado do bem-estar social ao da gestão empresarial e militarizada. s/d. Disponível em <http://www.viomundo.com.br/blog-da-saude/sonia-fleury-do-estado-do-bem-estar-social-ao-da-gestao-empresarial-e-militarizada/> Acesso em 21/05/2014.

_____. Cidades controladas: do welfare ao warfarestate. In: Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em <https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=areid=1347>. Acesso em março/2015

FONSECA, Marília. Projeto político pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. *Cadernos CEDES*, v. 23, n. 61, Campinas, dez. 2003.

_____. Políticas Públicas para a qualidade d educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos CEDES*. Vol. 29, n. 78. Campinas. Mai/ago. 2009

FORMOSINHO, João e FERREIRA, Fernando I. O pragmatismo burocrático. Um contributo para o estudo da politica educativa no quotidiano. In J. FORMOSINHO, João; FERREIRA Fernando I; MACHADO, Joaquim. *Políticas educativas e autonomia das escolas* (p. 77- 90). Porto: ASA. 1998.

FORMOSINHO, João; FERREIRA, Fernando I.; MACHADO, Joaquim. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Edições ASA. Porto. 2000

FORMOSINHO, João; MACHADO, Joaquim. Avaliação das escolas e programas de desenvolvimento. In FORMOSINHO, João *et. al. Autonomia da escola pública em Portugal* (p. 19- 29). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão. 2010.

FORQUIN, Jean-Claude. Sociologia das desigualdades de acesso à educação: principais orientações, principais resultados desde 1965. FORQUIN, Jean-Claude. *Sociologia da Educação: dez anos de pesquisa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

FRANCO, Creso (org). *Avaliação, Ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

FRANCO, Creso; *et al.* O referencial teórico na construção dos questionários contextuais do SAEB 2001. In: *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, n. 28, p. 39-71, 2003.

FRANCO, Creso, *et al.* Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de fatores intraescolares. In: *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*. Rio de janeiro, vol. 15, n.55, p.277-298, abr./jun. 2007.

FREITAS, Dirce Nei T. *A avaliação da Educação Básica*. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. Avaliação da Educação Básica no Brasil: características e pressupostos. BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Orgs). *Vinte e cinco anos de avaliação no Brasil: Origens e pressupostos*. V. 1. Florianópolis: insular, 2013.

FREITAS, Luiz C. Qualidade negociada: avaliação e contraregulação na escola pública. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 26, n.92, p. 911-933. Especial, out. 2005.

_____. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. In: *Educação e Sociedade*, v.28, n.100, p.965-987. Campinas. 2007.

_____. de. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo. *Trabalho apresentado no III Seminário de Educação Brasileira*, Cedes-Unicamp, 28 fev. a 01 mar. 2011, Campinas.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. In: *Educação e. Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

_____. Caminhos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Orgs). *Vinte e cinco anos de avaliação no Brasil: Origens e pressupostos*. V. 1. Florianópolis: insular, 2013.

FREITAS, Luiz Carlos *et al.* caminhando pela contramão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011 (Coleção Fronteiras Educacionais).

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década. *PREAL - Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe*. Jun. 2000.

GATTI, Bernadete A. Possibilidades e fundamentos de avaliação em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. TAVARES, Marialva R. (Orgs). *Vinte e cinco anos de avaliação no Brasil: Origens e pressupostos*. V. 1. Florianópolis: insular, 2013.

GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu. (orgs). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, p. 111-177. 2012.

GOULART, Íris Barbosa. O Ciclo Básico de Alfabetização: lições de uma avaliação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 6, p.3-8, jan./dez. 1992.

HARGREAVES, Andy. *Professorado, cultura y postmodernid* (cambian los tiempos, cambia el professorado). Madrid: Ediciones Morata, SL. 1995.

_____. Os professores em tempos de mudança. O Trabalho e a Cultura dos Professores na Idade Pós-Moderna. Lisboa: Mc Graw-Hill. 1998.

HASENBALG, Carlos A. e SILVA, Nelson do Valle. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. In: *Cadernos de Pesquisa* 73:5-12. 1990.

HENRIQUES, Ricardo. Raça e gênero no sistema de ensino: os limites das políticas universalistas na educação. UNESCO. Brasília, 2002.

HOBBSAWN, Eric. *Era dos extremos*. O breve século XX. Companhia das Letras. São Paulo, 1995.

HORTA, José Silvério Bahia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. In: *Cadernos de Pesquisa*. Jul., 1998. São Paulo: Cortez Editora, p. 5-34.

_____. A Constituinte de 1934: Comentários. In: FÁVERO, Osmar. *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988*. Campinas/SP: Editores Associados, 2005, p.139-151.

HORTA NETO, João L. IDEB: Limitações e usos do indicador. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Orgs). *Vinte e cinco anos de avaliação no Brasil: Origens e pressupostos*. V. 1. Florianópolis: insular, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). *SAEB 2001: novas perspectivas*. INEP. Brasília, 2001.

JONES, Ken. A virada à direita: a revolução conservadora na educação. BROOKE, Nigel (Org.). *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

KIRST, Michael W. Recent state Education reform in the United States: looking back ward and forward. *Education Administration Quarterly*, vol. 24. Nº 3, p. 319-328. 1988.

KRAWCZYK, Nora. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: BROOKE, Nigel. (org). *Marcos Históricos na reforma da educação*. Fino Traço. Belo Horizonte, 2012.

LAFOND, M. A. A avaliação dos estabelecimentos de ensino: novas práticas, novos desafios para as escolas e para a administração. LAFOND, M., ORTEGA, E., MARIEU, G., J. SKOVSGAARD, J., FORMOSINHO, J. MACHADO, J. *Autonomia, gestão e avaliação das escolas* (p. 9- 24). Porto: ASA. 1999.

LEE, Valerie E.; FRANCO, Creso; ALBERNAZ, Angela. Quality and equality in Brazilian secondary schools: a multi level cross-national school effects study. In: *International Review of Comparative Sociology*, 2004. In press.

LESSARD, Claude.; 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'Education, University de Montréal, 2002. LIPSKY, Dorothy K. We need a third wave of Education reform. *Social Policy*. Vol. 22. p. 43-45.

LIMA, Licínio C. O Paradigma da educação contábil. Políticas Educativas e Perspectivas Gerencialistas no Ensino Superior em Portugal. In: *Revista Brasileira de Educação*. N. 4, p. 43-59. 1997.

_____. *A Escola como Organização Educativa*. Uma Abordagem Sociológica. São Paulo: Cortez. 2001.

_____. A “escola” como categoria na pesquisa em educação. In: *Educação Unisinos*, 12 (2), 82-88. 2008

_____. Avaliação, competitividade e hiperburocracia. In: ALVES, M. P. KETELE, Jean-Marie de. *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo*. Porto Editora. 2011.

LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo Janela. Introdução: Estudando as políticas educativas em Portugal. In: LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo J. *Reformas da Educação Pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Edições Afrontamento. Porto. 2002.

LIPSKY, Dorothy K. *We need a third wave of Education reform. Social Policy*. Vol. 22, p. 43-45. 1992.

LOUSANO, Paula; ROCHA, Valeria.; MORICONI, Gabriela M.; OLIVEIRA, Romualdo P. Quem quer ser professor? Atratividade, seleção e formação docente no Brasil. In: *Estudos em Avaliação Educacional*. n. 1, jan./jun. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. 2010.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: E.P.U., 1986.

LUNA, Sérgio V. de. *O falso conflito entre tendências metodológicas*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 66, p. 70-74, ago. 1988.

MACHADO, Tufi. Influência do professor e do ambiente em sala de aula sobre a proficiência alcançada pelos alunos avaliados no SIMAVE 2002. In: *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 28, p. 103-123, 2003.

MADAUS, George F.; AIRASIAN, Peter W; KELLAGHAN, Thomas. *School effectiveness: a reassessment of the evidence*, McGraw-Hill Book Company. 1980.

MADAUS, George; RUSSELL, Michael; and HIGGINS, Jennifer. *The Paradoxes of High-Stakes Testing*. Charlotte, NC: Information Age Publishing. 2009.

MAINARDES, Jefferson. A organização da escolaridade em ciclos: inda um desafio para os sistemas de ensino. In FRANCO, Creso (org). *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

MAROY, C. Vers une régulation post-bureaucratique des systems d'enseignement en Europe? *Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, n° 49 - Décembre 2005.

_____. *École, régulation et marche. Une analyse de six espaces scolaires en Europe*. Paris: Presses universitaires de France. 2006.

_____. Les modes de régulation de l'École. In *Revue Internationale d'éducation de Sèvres*, 46, 87-98. 2007. Disponível em <http://ries.revues.org/754>. Acesso em maio de 2015.

_____. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. Fino Traço. Belo Horizonte. 2011.

_____. Christian. Towards post-bureaucratic modes of governance. In: STEINER-KHAMSI, G.; WALDOW, F. (Eds.). *World yearbook of education 2012. Policy borrowing and lending in education* London. p. 62-93. London: Routledge, 2012.

MAROY, C.; DUPRIEZ, V. La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n. 130, p. 73-87, jan/mar. 2000.

MARTINS, Ângela M; SOUSA, Sandra Z. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008.

Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro: CESGRANRIO, v. 20, n. 74, p.9-26, jan./mar. 2012.

MCKINSEY e COMPANY – *How the world's best performing schools systems come out on top*. 2007. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/62d4faad-5cb2-4d46-87d7-1f30cb60b4ea.pdf> . Acesso em 20/07/2015.

MENEZES-FILHO, Natércio. Os Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil. Disponível em http://www.cepe.ecn.br/seminarioiv/download/menezes_filho.pdf. Editora IFB. 2007. Acesso em 10 de dezembro de 2015

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo: Campinas: Unicamp, 2002.

MEURET, D. *Gouverner l'école: une comparaison France/Étas-Unis*. Paris: Presses Universitaires de France. 2007.

MONLEVADE, João A. *Para entender o FUNDEB*. Ceilândia: IDEA Editora, 2007.

MORAIS, Artur G.; LEAL, Telma Ferraz; ALBUQUERQUE, Eliana Borges C. Provinha Brasil: monitoramento de aprendizagens e formulação de políticas educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, v. 25, n. 2, p. 301-320, maio/ago. 2009.

MOREIRA, Antônio Flávio B. Propostas curriculares alternativas: limites e avanços. In: *Estudo e Sociedade*, ano XXI, nº 73, dez. 2000.

_____. Lendo Stella: um mote para pensar o fundamental na escola de ensino fundamental. *Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade*, Salvador, v. 19, n. 34, p. 193-205, 2010.

_____. As diretrizes curriculares do ensino médio no Brasil: subsídios oferecidos para o processo de sua atualização. In: *Revista e-Curriculum*, São Paulo, n.11 v.02 ago. 2013, ISSN: 1809-3876 Programa de Pós-graduação Educação: Currículo – PUC/SP <http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>

MORTIMORE, Peter. *School effectiveness research: which way at the crossroads?* Paper prepared for presentation at the fourth International Congress for School Effectiveness and Improvement, Cardiff, 1991.

MORTIMORE, Peter; SAMMONS, Pamela; STOLL, Louise; LEWIS, David; ECOB, Russel. Por que fazer um estudo das escolas primárias. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora da UFMG. 2008.

MOSTELLER, Frederick; MOYNIHAN, Daniel P. Um relatório inovador. BROOKE, Nigel, SOARES, Francisco José. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recente trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23 (1-2), 7-23. 1988.

_____. The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284. 1998.

_____. Reconsideración del Estado-avaliador. NEAVE, G. *Educación superior: historia e política*. Barcelona: Gediva, p. 211-240, 2001.

NEVES, Fernanda S.; MELO, Frederico. C. S. O Estado para resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 2007. Disponível em: http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/137/3/C1_PP_O%20ESTADO%20PARA%20RESULTADOS.pdf Acesso em 07 de agosto/2015.

NEVES, Lúcia Maria W. *Educação e política no Brasil de hoje*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

NOGUEIRA, Maria Alice. *Currículo sem Fronteiras*, v.10, n.1, p.213-231, Jan./Jun. 2010. www.curriculosemfronteiras.org/vol10iss1articles/nogueira.pdf. Acesso em 07/06/2015.

NÓVOA, Antônio. *A terceira margem do rio*. Conferência Que currículo para o século XXI? Lisboa: Assembleia da República/Conselho Nacional de Educação. 2010.

OECD. *Literacy skills for the world of tomorrow: further results from PISA 2000*. Paris, 2004.

OECD. *Equity and Quality in Education – supporting disadvantaged students and schools*. OECD Publishing. 2012. Disponível em <http://www.oecd.org/edu/school/50293148.pdf>. Acesso em: 06 de junho de 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes: 2000.

_____. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.) *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 13-35. 2003.

_____. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

_____. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. DOURADO, L. F. (org.). In: *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* Xamã. São Paulo. 2009.

_____. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana. (orgs). *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte, Fino Traço, 2011.

_____. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. In: *Educação e Sociedade*. vol. 36, nº 132. Campinas, jul./se. 2015

OLIVEIRA, João F. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila A.; (Orgs). *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; ADRIÃO, Thereza. (orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo, Xamã, 2007.

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, 2007.

_____. A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o IDEB é insuficiente. BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (orgs). *Vinte e cinco anos de avaliação no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. V. 2. Florianópolis: insular, 2013.

OLIVEIRA, Romualdo P.; ARAÚJO, Gilda C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. In: *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo. Jan./fev./mar./abr. 2005, nº 28. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. BRASÍLIA: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (orgs). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

PARO, Vitor H. *Escritos sobre educação*. São Paulo, Xamã, 2001.

PEREIRA, Potyara. *Política Social: Temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008

PERRENOUD, Philippe. *La pédagogie à J'école des différences*. Paris: ESF. 1995.

_____. *Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens: entre duas lógicas*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

_____. *Pedagogia diferenciada: das intenções à ação*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

PESTANA, Maria Inês G. S. A experiência em avaliação de sistemas educacionais: em que avançamos? BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (orgs). *Vinte e cinco anos de avaliação no Brasil: origens e pressupostos*. V. 1. Florianópolis: insular, 2013.

PIMENTA, Cláudia. O. *Avaliações externas e o trabalho de coordenadores pedagógicos: estudo em uma rede municipal paulista*. USP. São Paulo, 2012 (dissertação de mestrado).

PIMENTA, Selma Garrido. Formação de professores: saberes da docência e identidade do professor. *Revista Faculdade de Educação*. São Paulo, v. 22, n. 2, p. 72-89, jul./dez. 1996.

PINTO, Vanessa Guimarães; SARAIVA, João Antônio Filocre. Gestão por Resultados na Educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (Orgs.). *Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 113-134.

POPKEWITZ, Thomas S. *Reforma educacional: uma política sociológica - poder e conhecimento em educação*. Trad. Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre, Artes Médicas. 1997.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Lue Van. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva. 1992.

RANSON, Stewart. A mudança na governança da educação. BROOKE, Nigel (Org.). *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, 520 p. (Coleção EDVCERE, 19).

REYNOLDS, David; JONES, D.; StLEGER, S. Schools do make a difference. *New Society*, vol. 37, 29 July, p. 223-225, 1976

REYNOLDS, David.; TEDDLIE, Charles. Os processos da eficácia escolar. BROOKE, Nigel; SOARES, Francisco José. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Editora da UFMG. Belo Horizonte, 2008.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. Krawczyk, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: Reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000. p.63-93.

RUTTER, Michael.; MAUGHAN, Barbara, MORTIMORE, Peter; e OUSTON, Janet. *Fifteen thousand hours: secondary schools and their effects on children*. London Open Books. 1979.

SÁ, Virgínio. As políticas de escolha da escola: da bondade das intenções à desilusão das realizações, ou talvez não! COSTA, J. A.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. *Avaliação de organizações educativas*. Aveiro: Universidade, 2002.

_____. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. V. 89, n. 223, p. 425-444, Brasília, set./dez. 2008.

_____. A (auto) avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”. In: *Ensaio aval. Pol. Pub. Educ.* Rio de Janeiro. Vol. 17, n. 62, p. 87-108, jan./mar. 2009.

SÁ, V.; ANTUNES, F. Públicos e (des)vantagens em educação: escolas e famílias em interação. In: *Revista Portuguesa de Educação*, v. 20, n. 1, p.129-161, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Globalização: Fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento. 2001.

SANTOS, Lucíola Licínio C. P. Políticas Públicas para o Ensino Fundamental: Parâmetros Curriculares Nacionais e Sistema Nacional de Avaliação (SAEB). In: *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 23, n 80, p. 346-367, set. 2002.

SANTOS FILHO, J. C. Pesquisa quantitativa *versus* pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: SANTOS FILHO, J. C.; GAMBOA, S. S. (Orgs.). *Pesquisa educacional: quantidade-qualidade*. 3.ed. São Paulo: Cortez, p.13-59, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época – v.42).

SANTOS GUERRA, M. A. A escola que aprende. Porto: ASA. 2001.

_____. Como num espelho-avaliação qualitativa das escolas. In J. Azevedo (Org.), *Avaliação das escolas. Consensos e divergências* (p. 11-31). Porto: ASA. 2002.

SAVIANI, Demerval. *Escola e Democracia*. Campinas: Autores Associados. 2007.

_____. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 2007, 336 p.

SCHEERENS, J. Melhorar a eficácia das escolas. Porto: Edições Asa. 2004.

SILVA, S. R da. *Estado, Educação e Equidade no Brasil: A formação gerenciada da cidadania*. Campinas, São Paulo, Mercado das Letras, 2012.

SILVA, Augusto S.; PINTO, José Madureira. Pinto (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições. Afrontamento. 1986.

SOARES, José F. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. SOUZA, A. M. (Ed.). *Dimensões da avaliação educacional*. Petrópolis: Vozes, p.174-204, 2005.

_____. Entrevista: Avaliação como instrumento da garantia do direito à educação. *Cadernos Cenpec*. v.2, n.1, p.183-213, julho. São Paulo. 2012.

SOARES, José F.; ALVES, Maria T. Desigualdades raciais no Sistema Brasileiro de Educação Básica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, p. 147-165, 2003.

SOARES, José F.; CÉSAR, Cibele C.; MAMBRINI, Juliana. Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997. FRANCO, Creso. *Promoção, ciclos e avaliação educacional*. Porto Alegre: Artmed, p.121-153, 2001.

SOUSA, Sandra M. Z. L. Avaliação da aprendizagem nas pesquisas no Brasil de 1930 a 1980. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC; Cortez, n. 94, p.43-49, ago.1995.

_____. Avaliação da aprendizagem: análise de pesquisas produzidas no Brasil no período de 1980 a 1990. *Revista da Faculdade de Educação*. São Paulo: Feusp, v. 22,n.I, p. 111-144, jan./jun. 1996.

_____. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. *Cadernos de Pesquisa*. vol. 119, p. 175-190. 2003.

_____. Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado brasileiro: Interfaces de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do Governo Federal. In: BAUER, A.; GATTI, B. A. (orgs). *Vinte e cinco anos de avaliação no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. V. 2. Florianópolis: insular, 2013.

SOUSA, Sandra M. Z.; ARCAS, Paulo. Implicações da avaliação em larga escala no currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. In: *Educação: Teoria e Prática*. Rio Claro: UNESP, v. 20, n.35, p. 181-199, jul./dez. 2010.

SOUSA, Sandra M. Z. ; FREITAS, Dirce Nei. T. de. Políticas e avaliação e gestão educacional – Brasil, década de 1990 aos dias atuais. In: *Educação em Revista*. Belo Horizonte, v. 40, p. 165-186, dez. 2004.

SOUSA, Sandra M. Z.; OLIVEIRA, Romualdo P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. In: *Educação e Sociedade*. Campina, v. 24, n 84, p. 873-895, set. 2003.

_____. Sistemas de avaliação educacional no Brasil: características, tendências e uso dos resultados. In: *Relatório de Pesquisa* apresentado à FAPESP, São Paulo: Faculdade de Educação da USP, 2007.

_____. Sistemas Estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. In: *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n.141, p. 793-822, set./dez. 2010.

SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar Macedo. Reforma do Estado, Descentralização, Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: avaliação de políticas públicas*. Rio de Janeiro, vol. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, P. R. *A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SPÓSITO, Marília P. *O povo vai à escola: luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo*. São Paulo. Loyola. 1984.

STUFFLEBEAM, D. L. Evaluation Models. *New directions for evaluation*. A publication of the American Evaluation Association. 2001. 89, 7-106.

SUPOWITZ, Jonathan. Os testes high-stakes podem alavancar melhorias educacionais? Perspectivas a partir da última década de reformas usando testes e responsabilização. BROOKE, Nigel. *Marcos históricos na reforma da educação*. Fino Traço. Belo Horizonte, 2012.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2012.

TEDDLIE, Charles.; KIRBY, P. C.; STRINGFIELD, Sam. Effective versus ineffective schools: observable differences in the classroom. *American Journal of Education*, vol. 97, n. 3, p. 221-236. 1989.

TEDDLIE, Charles; REYNOLDS, David. *The International Handbook of School Effectiveness Research*. London – New York: Falmer Press, 2000.

TEIXEIRA, E. B. A análise de dados na pesquisa científica. *Revista Desenvolvimento em Questão*. Itajaí: Editora da UNIJUÍ, ano 1, n.2, p.177-201, jul./dez., 2003.

TOMMASI, Livia De, WARDE, Miriam J.; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

TORRECILLA, Francisco J. M. Um panorama da pesquisa ibero-americana sobre a eficácia escolar. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José. F. (Org). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetória*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 466-481.

TORRES, Rosa. Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S.(orgs) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo. Ed. Cortez. 1996.

TRIPODI, Maria do Rosário F. O Estado contratual e a nova agenda da educação: o caso de Minas Gerais. *Revista@ambienteeducação*. Jan./jun. 2012.

_____. *A instituição da agenda contractual na educação mineira: arquitetura de uma reforma*. Tese de doutorado. USP. São Paulo, 2014.

UNESCO. Relatório de Monitoramento Global 2005. Educação para Todos – O imperativo de qualidade. São Paulo: Moderna, 2005.

UNICEF. *Defining Quality in Education*. A Paper presented by Unicef at the International Working Group on Education Meeting. Florença, Itália: jun. 2000.

VELOSO, Fernando. 15 anos de avanços na educação no Brasil: onde estamos? VELOSO, Fernando; PESSÔA, Samuel; HENRIQUE, Ricardo; GIAMBIAGI, Fabio (orgs). *Educação Básica no Brasil: Construindo o país o futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliação educacional nos Cadernos de Pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC; Cortez, n. 80, p. 100-1005, fev. 1992.

_____. Questões de avaliação educacional. FREITAS, Luiz Carlos. (org.) *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: insular, 2002.

_____. *Fundamentos de um programa de avaliação educacional*. Brasília: Liber Livro, 2005.

VIANNA, Heraldo M.; ANTUNES, Ana Lúcia; SOUZA, Maria Alba. Desenvolvimento de um programa de avaliação do sistema estadual de ensino: o exemplo de Minas Gerais. In: *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 8, p. 5-37, jul./dez., 1993.

VIANNA, Heraldo M.; GATTI, Bernadete. A. Avaliação do rendimento de alunos de 1º grau da rede pública: uma aplicação experimental em 10 cidades. In: *Educação e Seleção*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo, Jan./Jun., 1988.

VIEIRA, Sofia L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. V. 88, n. 219, p. 291-309, mai.-ago., 2007. Brasília.

_____. *Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República*. Brasília: Líber Livro, 2008.

VILHENA, Renata. *et al.* (orgs). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 95-144.

VILHENA, Renata M. P.; LADEIRA, Leonardo C. Gestão para a cidadania: estratégia e prioridades do governo de Minas. 2012. Disponível em http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/gestao_pessoas_politicas_desenvolvimento/trilhas_do_desenvolvimento/Competencias_tecnicas/AGEIs/14%20-%20Gesto%20para%20a%20cidadania%20estrategia%20e%20prioridades%20do%20governo%20de%20Minas%202.pdf Acesso em 02/11/2015.

XIMENES, Salomão Barros. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr./jun. 2012.

WEBER, George. *Inner-city children can be taught to read: four successful schools*, Washington DC, Concil for Basic Education. 1971.

WERLE, Flávia Obino C. *O contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Unijuí, 2006.

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

_____. Experiências do Estado do Rio Grande do Sul em destaque: interfaces com as políticas de avaliação federais. BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Orgs). *Vinte e cinco anos de avaliação no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. V. 2. Florianópolis: insular, 2013.

WEST, Martin R.; PETERSON, Paul E. A política e a prática da responsabilização. BROOKE, Nigel (org). *Marcos históricos na reforma da educação*. Fino Traço. Belo Horizonte, 2012.

YANNOULAS, Sílvia. C.; SOUZA, Camila; ASSIS, Samuel G. Políticas Educacionais e o Estado-avaliador: uma relação conflitante. In: *Sociedade em Debate*. V. 15, nº 2, jul-dez. p. 55-68, 2009.

YANNOULAS, Sílvia C.; OLIVEIRA, T. S. Duas décadas de avaliação e regulação das políticas educacionais. In: *Linhas Críticas*. Brasília, DF. V. 19, nº 38, p. 71-88, jan./abr. 2013.

YOUNG, Michael. Overcoming the crisis in curriculum theory: a knowledge-based approach. *Journal of Curriculum Studies*, v. 45, n. 2, p. 101-118, 2013.

B) Teses e Dissertações

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz. Efeitos do acordo de resultados na gestão das escolas estaduais da região norte do estado de Minas Gerais. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

ANUNCIACÃO, Marcos Paulo Pereira. *A relação entre as variações do compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho de alunos do ensino fundamental das redes municipais de ensino da Bahia*. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

ARELARO, Lisete R. G. *A (ex)ensão do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático* - uma análise da ação governamental nos últimos 25 anos. 1988. Tese (doutorado em educação) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

BARAZZUTTI, Milene. *Sistema estadual de avaliação participativa: um novo começo para a avaliação em larga escala no R.S*. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

BARBOSA, Liliane C. M. O uso dos resultados do SIMAVE e suas possíveis implicações no trabalho de gestores e professores: o caso das escolas públicas de Formiga/MG. 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

BATTISTI, Luzia. *Avaliação em larga escala na perspectiva da gestão municipal*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

BIASUS, Sonia Teresinha. *Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM): (In)congruências curriculares no ensino de Língua Portuguesa*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2011. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>.

BLASIS, Eloisa Barbosa de Oliveira. *A avaliação educacional em larga escala e as políticas municipais de educação em duas cidades do Estado de São Paulo*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

BLEICHVEL, Rita de Cássia. *Estado-avaliador e Estado formador: a Prova Brasil no contexto das políticas públicas*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Planalto Catarinense, Lages, 2011. Acesso em: 14 de fev. 2013.

BORGES, Edna Martins. *Programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte: limites e possibilidades de uma política de inclusão social*. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro/Escola de Governo, Belo Horizonte 2003.

CARVALHO, Rosenei Bairros de. *Formação inicial e qualidade do ensino em Mato Grosso: 1995 a 2005*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Educação. Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá, 2006.

Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

CONSTÂNCIO, Julimar. *O negro e as políticas de ação afirmativa no contexto da desigualdade educacional*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

CORRÊA, Tânia Regina dos Santos Godoy. *Os reflexos do SAEB/Prova Brasil nas práticas pedagógicas de Língua Portuguesa nas escolas municipais de Costa Rica/MS*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

COSTA, Daianny Madalena. *Tensões e influências no contexto das políticas de avaliação em larga escala: uma análise da participação das Confederações de Trabalhadores em Educação do Brasil e da Argentina*. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências Humanas. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

COSTA, Elaine. *Gestão Pública Escolar e avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: da reflexão à transformação da prática pedagógica*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Planalto Catarinense, Lages, 2012. Acesso em: 14 de fev. 2013. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

FERNANDES, Caroline Falco Reis Fernandes. *O IDEB no município de Vitória-ES: Um estudo sobre variações e variáveis no sistema e nas escolas*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

FERREIRA, Renato Erothildes. *A Educação Física escolar e sua relação com a aprendizagem e as emoções dos alunos no ensino fundamental*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

FILHO, Geraldo Sabino Ricardo. *O discurso sobre as políticas educacionais: coesões e ramificações dos especialistas em educação*. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

GALLANI, Mariângela Rodrigues Borges. *Avaliação da qualidade da educação: aspectos críticos para a administração escolar*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

GONÇALVES, Luzia de Fátima. *Programa de avaliação do sistema educacional do estado do Paraná – AVA – 1995-2002: uma avaliação a serviço da formação humana ou do favorecimento ao mercado econômico?* 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) -

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

HORTA NETO, João Luiz. *Avaliação externa: a utilização dos resultados do SAEB 2003 na gestão do sistema público de ensino fundamental no Distrito Federal*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>.

_____. *As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os estados de Minas Gerais e São Paulo*. 2013. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Acesso em: 14 de fev. 2013.

LIMA, Waldísia Rodrigues de. *Conselhos Escolares e resultados de avaliações em larga escala (IDEB): uma interlocução possível sobre qualidade e educação escolar?* 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2011. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

LIMA, Aline Maria Gomes. *Fatores associados à eficácia escolar: um estudo de instituições educacionais públicas municipais de Fortaleza/CE*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

LOPES, Vinícius Baptista Soares. *Implementação de políticas públicas no nível subnacional: o Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

MACHADO, Magali de Fátima Evangelista. *A contribuição do sistema de avaliação básica para as políticas educacionais: a visão dos professores de Minas Gerais*. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

MACIEL, Paulo Roberto Castor. *A construção do conceito de função através da história da matemática*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ensino de Ciências e Matemática) - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

MARQUES, Mara Rúbia A. *Um fino tecido de muitos fios: Mudança social e reforma educacional em Minas Gerais*. 2000. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2000. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

MELÃO, Walderez Soares. *O ENEM e os professores de matemática do ensino médio do Paraná: delineamento de uma noção de responsabilidade curricular*. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

MELO, Sandra Cristina Lousada. *Impactos da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRES/Prova Brasil) entre os anos de 2007 a 2009 na gestão do processo de ensino*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. *Avaliação educacional no Brasil: crítica ao Exame Nacional do Ensino Médio*. Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

MÖLLMANN, Ibanor. *Gestão e avaliação em larga escala: Uma análise a partir da perspectiva de escolas privadas no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

OLIVEIRA, Lina Kátia. *Avaliação educacional em larga escala: uma análise da escala de proficiência em matemática*. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2002. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

_____. *Três investigações sobre Escalas de Proficiência e suas interpretações*. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

PAZ, Fábio Mariano. *O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): um estudo do município de Santa Fé do Sul/SP*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2011. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

PEIXOTO, Karla Cynthia Q. C. *A avaliação sob duas lógicas: Um enfoque no ensino de física no município de Campos dos Goytacazes*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Naturais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

PEREIRA, Andréia da Silva. *Avaliação de leitura em larga escala. (im)possibilidades de afetamento e experiência de leitura*. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

PICONE, Eugenia Vianna. *Sistema mundial da avaliação da educação: impactos no ensino fundamental na cidade de Curitiba analisados a partir da aplicação e dos resultados do IDEB*. 2012. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) – Faculdade de Educação. Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

PIMENTA, Cláudia Oliveira. *Avaliações externas e o trabalho de coordenadores pedagógicos: estudo de uma rede municipal paulista*. 2012. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RODERMEL, Jeanine. *A educação escolarizada em tempo integral: um estudo de documentos e de avaliações de uma política pública*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Planalto Catarinense, Lages, 2011. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

ROSÁRIO, Mônica Maria Soares. *Avaliação de políticas públicas para a alfabetização: formação do professor alfabetizador, concepção e aplicação da Provinha Brasil*. 2012. Dissertação (Mestrado em Letras) - Universidade Federal de Sergipe, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

SANTOS, Marizete Santana dos. *Política de Formação de Professores: Uma relação entre avaliação e qualidade da educação*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

SENA, Lilian Fernandes Ferreira. *Avaliação Sistêmica da educação básica: atuação dos gestores para a melhoria do ensino: estudo de caso*. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

SERPA, Alexandre Luiz de Oliveira. *Autoeficácia, autoconceito e ansiedade em uma avaliação em larga escala e sua relação com o desempenho escolar*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

SILVA, Lúcia Maria Leite. *Brasil, Cuba e Finlândia: Um diálogo entre práticas docentes pela excelência do letramento*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

SILVA, Maria Juliana de Almeida. *Regulação Educativa: o uso dos resultados de proficiência das avaliações do PROEB por diretores escolares de Minas Gerais*. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

SILVA, Wellington. *Eficácia dos processos de linkagem na avaliação educacional em larga escala*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

SIMÕES, Maria Inez Barroso. *O Programa de Intervenção Pedagógica do estado de Minas Gerais – PIP*. 2012. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

SOARES, Carlos Renato. *Sistemas de avaliação em larga escala na perspectiva histórico-cultural: o caso do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação Matemática) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

TRIPODI, Maria do Rosário Figueiredo. *A instituição da agenda contratual na educação mineira: arquitetura de uma reforma*. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

TEIXEIRA, Italo Filippi. *Estudo da paisagem da floresta nacional de São Francisco de Paula, RS, Brasil*. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) - Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2005. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

VALENTE, Silza Maria Pasello. *Parâmetros Curriculares Nacionais e avaliação nas perspectivas do Estado e da escola*. 2013. Tese (Doutorado em Educação) -

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2002. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

VERAS, Jaclason Machado. *Modelagem para o Software Virtual-TANEB baseado na Teoria da Resposta ao Item para avaliar o rendimento dos alunos*. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Eletricidade) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2010. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

VIEIRA, Marcos Antônio. *Como as escolas fazem diferença? Análise da eficácia e equidade nas escolas avaliadas no projeto GERES 2005 de Salvador*. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

ZANARDINI, João Batista. *Ontologia e avaliação da educação básica no Brasil (1990-2007)*. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências da Educação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 14 de fev. 2013.

A) Legislação

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica*. Brasília. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 26 de outubro de 2014.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Legislação, Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 26 de outubro de 2014.

_____. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm. Acesso em 26 de outubro de 2014.

_____. *Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003*. Dispõe sobre a obrigatoriedade no currículo oficial da rede de ensino da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm. Acesso em 11 de dezembro 2013.

_____. *Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em 26 de outubro de 2014.

_____. *Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da

educação básica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em 23 de maio de 2014.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em setembro de 2014.

_____. Ministério da Educação. *Parâmetros Curriculares Nacionais: Documento Introdutório*. Brasília, 1997.

_____. Ministério da Educação. Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002599.pdf> Acesso em 22 de dezembro de 2014.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.795 de 27 de dezembro de 1994. Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Diário Oficial da União*. Brasília, seção 1, n. 246, p.20.767-20.768, 28 dez. 1994.

_____. Ministério da Educação. *Parâmetros Curriculares Nacionais: Documento Introdutório*. Brasília, 1997.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 mar. 2005. Seção 1, p. 17, n. 55.

_____. Ministério da Educação. *Prova Brasil: matrizes de referência, temas, tópicos e descritores*. Ensino Fundamental. Brasília, MEC/SEB/INEP, 2008.

_____. Ministério da Educação. *Portaria nº 27 de 21 de junho de 2007*. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola. Disponível em www.portal.mec.gov.br. Acesso em 18 de outubro 2014.

_____. Ministério da Educação. *Portaria nº 807, de 18 de junho de 2010*. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=227492>. Acesso em 25 novembro 2015.

_____. Ministério da Educação. *Prova Brasil: matrizes de referência, temas, tópicos e descritores*. Ensino Fundamental. Brasília, MEC/SEB/INEP, 2008.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. *Diário Oficial da União*. Brasília, 05 de julho de 2012.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, princípios e programas*. Brasília. 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/> Acesso em 10/07/2015.

_____. Ministério da Educação. *Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: ciclo 1990*. Brasília: Inep, 1992. Acesso em 26 de outubro de 2014.

_____. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: MARE, 1995. Disponível em:
<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. IPEA. *Relatório de Pesquisa Estado de Minas Gerais. Plano Plurianual 2012-2015*. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. 2015

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.671, de 04 de dezembro de 2003. Regulamenta a concessão do Adicional de Desempenho – ADE – no âmbito da Administração Pública Direta, Autarquia e Fundacional do Poder Executivo Estadual. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Decreto nº 43.672, de 04 de dezembro de 2003. Estabelece as diretrizes e define os critérios e os sistemas Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo efetivo e do detentor de função pública da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Público Estadual. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais, 2003.

_____. Decreto nº 44.559, de 29 de junho de 2007. Regulamenta a Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo efetivo e do detentor de função pública da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais, junho de 2007.

_____. Lei nº. 14.693, de 30 de junho de 2003. Institui o Adicional de Desempenho – ADE -, no âmbito da Administração Pública direta, autarquia e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. *Lei nº. 14.694, de 30 de julho de 2003*. Disciplina a Avaliação do Desempenho Institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em:
http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/114694_2003.htm. Acesso: 4 de novembro de 2014.

_____. *Lei nº. 14.868, de 16 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Disponível em:
http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis/lei_14868.pdf. Acesso em 21 de maio de 2015.

_____. Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Lei nº 15.293, de 15 de agosto de 2004. Institui as carreiras dos profissionais de Educação Básica do Estado. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

_____. Lei nº 16.676, de 10 de janeiro de 2007. Altera a Lei nº 14.693, de 30 de julho de 2003, que institui o Adicional de Desempenho – ADE – no âmbito da Administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. *Diário do Legislativo*. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: http://www.uemg.br/downloads/Lei_16676_2007.pdf.

_____. *Lei Complementar n. 71, de 30 de julho de 2003*. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/servidores/desempenho/arq_geral/leicomplementar_71.html. Acesso em 4 de novembro de 2014.

_____. Lei Delegada n. 49, de 02 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2152>. Acesso em: 10 de novembro de 2014.

_____. Lei Delegada n. 59, de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Educação e dá outras providências. Disponível em: www.cee.mg.gov.br/index.php?option=com_docman&task. Acesso em: 10 de novembro de 2014.

_____. Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: apresentada na reunião inaugural da segunda sessão legislativa ordinária da décima quinta legislatura. Belo Horizonte: *Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais*, 356 p., 2004.

_____. Secretaria de Estado de Educação. 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.

_____. Secretaria de Estado de Educação. *Relatório da Gestão 1999/2002*. Belo Horizonte. 2002.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Resolução nº 7.120, de 25 fevereiro de 1993. Institui o Programa de Gerência de Qualidade Total no sistema estadual de educação de Minas Gerais. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 26 fev. 1993.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Resolução nº 104 de 14 de julho de 2000. 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. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais. 19 de julho de 2000. Diário Oficial, 04 de fevereiro de 2000.

_____. Secretaria de Estado de Educação. *Resolução nº 452, de 03 de novembro de 2003*. Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.educacao.mg.gov.br/simave/story/818-educacao-define-normas-para-escolha-de-diretores>. Acesso em 15 de fevereiro de 2014.

_____. Secretaria de Estado de Educação. *Resolução nº. 666, de 07 de abril de 2005*. Estabelece os Conteúdos Básicos Comuns – CBs a serem obrigatoriamente ensinados pelas unidades de ensino estaduais que oferecem as séries finais o ensino fundamental e o ensino médio. Belo Horizonte, abril de 2005. Disponível em: https://www.educacao.mg.gov.br/images/documentos/%7BA6FF8791-B1D3-4FBB-B4B5-6AFEE169185A%7D_resol0033.pdf. Acesso em 15 de fevereiro de 2014.

_____. Secretaria de Estado de Educação. *Resolução nº 916 de 02 de julho de 2007*. Institui o Dia “Toda Escola Pode Fazer a Diferença” e o Dia “Todos devem Participar” na Programação Foco nos Resultados dos Alunos das escolas da rede estadual de ensino. Disponível em: http://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/%7B24F99022-E136-4936-9029-730746101995%7D_resolucao_916.pdf. Acesso 30 de novembro de 2013

_____. Secretaria de Estado de Educação. Resolução N.º 1812, de 22 de março de 2011. Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais e trata de outros dispositivos correlatos. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais, 23 de março de 2011.

_____. Secretaria de Educação de Estado. SIMAVE/PROEB 2013. *Revista da Gestão Escolar*. Universidade Federal de Juiz de Fora, CAEd. vol. 2 (jan./dez, 2013), Juiz de Fora, 2013 – Anual.

_____. Secretaria de Estado de Educação. SIMAVE/PROEB 2013. *Revista Pedagógica Língua Portuguesa 9º ano do Ensino Fundamental*. Universidade Federal de Juiz de Fora, CAEd. Vol. 1 (jan./dez, 2013), Juiz de Fora, 2013 – Anual.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – Gestão para a Cidadania – 2011-2030*. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf. Acesso em 25 de setembro e 2015.

ANEXO I - Questionário para os Diretores

Município: _____

SRE: _____

BLOCO I - DOS DIRETORES

01- Sexo:

- a. Feminino
- b. Masculino

02- Estado Civil:

- A. Solteiro(a)
- B. Casado(a)
- C. Outro (especifique) _____

03- Idade: _____

04- Informe o seu nível máximo de escolaridade:

- a. Ensino Médio
- b. Ensino Superior.
- c. Especialização
- d. Mestrado
- e. Doutorado

05 - Você participou de cursos de capacitação promovidos por universidades, secretarias de educação, ou outros órgãos, nos últimos dois anos a respeito das avaliações externas em larga escala (PROALFA, PROEB, ANRESC/Prova Brasil, ANEB/SAEB, Avaliação Nacional da Alfabetização/ANA)

Sim. Não.

06- Quantos anos você tem de experiência na educação pública?

- a- Menos de um ano
- b- um a dois anos
- c- três a quatro

- d- cinco a seis
- e- sete a oito
- f- nove a dez
- g- mais de dez anos

07- Há quanto tempo você trabalha nesta escola?

- a- Menos de um ano
- b- um a dois anos
- c- três a quatro
- d- cinco a seis
- e- sete a oito
- f- nove a dez
- g- mais de dez anos

08 – Quantos anos tem de experiência no cargo de gestor escolar na rede pública estadual (somar todos os anos trabalhados como diretor e/ou vice-diretor)

- a- Menos de um ano
- b- um a dois anos
- c- três a quatro
- d- cinco a seis
- e- sete a oito
- f- nove a dez
- g- mais de dez anos

BLOCO II - DA ESCOLA

09 -Qual(is) a(s) etapa(s) de atendimento desta escola? (Marque quantas alternativas forem necessárias)

- a. Educação Infantil
- b. Ensino Fundamental – 1º ao 5º ano
- c. Ensino Fundamental – 6º ao 9º ano
- d. Ensino Médio
- e. Educação de Jovens e Adultos

10- Quais são os turnos de funcionamento desta escola?

- a. Um turno
- b. Dois turnos
- c. Três turnos

11-A escola possui quantas turmas? _____

12. Qual o total de alunos matriculados na escola? _____

13- Sua escola tem autonomia suficiente para: (marque quantas alternativas julgar necessárias)

a- Definir o Projeto Pedagógico da escola () Sim () Não

b- Definir o calendário escolar () Sim () Não

c- Definir os processos de avaliação da aprendizagem dos alunos () Sim () Não

d- Definir as estratégias de intervenção pedagógica após os resultados das avaliações externas

() Sim () Não

e- Aplicar os recursos financeiros de acordo com as suas necessidades () Sim () Não

f- Definir o quadro de funcionários () Sim () Não

g- Definir o quadro de professores () Sim () Não

h- Contratar professores () Sim () Não

14- As reuniões previstas no calendário escolar para discutir questões relativas aos resultados das avaliações externas são:

Reuniões	Inexistentes	Insuficientes	Suficientes	Excessivas
Com os profissionais da escola				
Com os pais				
Com os alunos				

15. Com relação a autoavaliação, concebida e realizada pela própria escola, abrangendo questões como, por exemplo, aprendizagem dos alunos, ensino, clima escolar, perfil socioeconômico dos alunos, relações internas, entre outras, pode-se afirmar: (marque apenas uma)

a. () A escola realiza a sua autoavaliação, embora não constitua uma prática regular

b. () A escola realiza a sua autoavaliação, constituindo esta uma prática regular

c. () Não existe qualquer tradição de a escola realizar a sua autoavaliação

16- Quais avaliações acontecem na sua escola:

a. () ANA

b. () PROALFA

c. () Provinha Brasil

- d. Prova Brasil
- e. PROEB
- f. ENEM
- g. PAAE
- h. Outras: _____

17. Qual a sua opinião sobre a quantidade das avaliações externas:

Avaliação	Insuficiente	Suficiente	Excessiva
ANA			
PROALFA			
PROEB			
ANRESC/PROVA BRASIL			
ANEB/SAEB			

18. Como você considera as avaliações abaixo:

Avaliação	Muito relevante	Relevante	Pouco relevante
ANA			
PROALFA			
Provinha Brasil			
Prova Brasil			
PROEB			
PAAE			
ENEM			

BLOCO III – DA ESCOLA E AVALIAÇÕES EXTERNAS NA PERCEPÇÃO DOS DIRETORES

19. A compreensão dos resultados do PROEB pela sua escola pode ser considerada como: (Marque apenas uma alternativa)

- a. Muito satisfatória
- b. Satisfatória
- c. Insatisfatória

20. A apropriação dos resultados do PROALFA pela sua escola pode ser considerada como: (Marque apenas uma alternativa)

a. Muito satisfatória

b. Satisfatória

c. Insatisfatória

21. A compreensão da escala de proficiência pelos professores é:

a. Muito satisfatória

b. Satisfatória

c. Insatisfatória

22. O relatório individual dos alunos no PROEB elaborado pela SEE-MG apresenta informações para o trabalho pedagógico dos professores de forma:

a. Muito Satisfatória

b. Satisfatória

c. Insatisfatória

23. Enquanto diretor considera as avaliações externas como: (Marque quantas alternativas julgar necessárias)

a. um importante instrumento diagnóstico de auxílio à escola

b. Um instrumento que concorre para a melhoria do ensino a partir da comparação entre resultados de outras escolas.

c. Um instrumento desnecessário por já haver avaliações na escola

d. Uma ação externa que interfere no calendário normal das escolas, causando transtornos e alterações na rotina escolar.

24. A Política de Acordo de Resultados/Prêmio por Produtividade constitui:

	Concordo plenamente	Concordo	Discordo	Discordo plenamente
Estratégia para incentivar o trabalho do diretor				
Estratégia que pode gerar insatisfação no diretor				
Estratégia que induz o trabalho				

por pressão				
Estratégia de controle sobre o trabalho do diretor				

25. Os últimos resultados desta escola no PROEB foram:

25.1 - Qual o resultado desta escola no PROEB de 2013 em relação à Língua Portuguesa - 5º ano?

25.2 - Qual o resultado desta escola no PROEB de 2013 em relação à Matemática - 5º ano?

25.3 - Qual o resultado desta escola no PROEB de 2013 em relação à Língua Portuguesa - 9º ano?

25.4 - Qual o resultado desta escola no PROEB de 2013 em relação à Matemática - 9º ano?

25.5 - Qual o resultado desta escola no PROEB de 2013 em relação à Língua Portuguesa - 3º ano do ensino médio?

25.6 - Qual o resultado desta escola no PROEB de 2013 em relação à Matemática - 3º ano do ensino médio?

As avaliações externas podem ter efeitos positivos ou negativos em diversos aspectos do funcionamento da escola que podem ter consequências na prática dos docentes. Refletindo sobre essas avaliações indique o seu grau de concordância com relação aos enunciados abaixo:

Enunciados	Concordo plenamente	Concordo	Discordo	Discordo plenamente
26. As avaliações externas motivam os estudantes a aprender mais.	[a]	[b]	[c]	[d]
27. As avaliações externas são uma boa estratégia para a mensuração do que os estudantes aprenderam.	[a]	[b]	[c]	[d]
28. Na escola que dirijo os estudantes estão sob intensa pressão para melhorarem seus resultados nas avaliações externas.	[a]	[b]	[c]	[d]
29. Os professores da escola sentem-se pressionados pela mídia para melhorar a qualidade da educação em Minas Gerais	[a]	[b]	[c]	[d]
30. Os professores da escola sentem-se pressionados pela Superintendência Regional de Ensino/SEE-MG para elevar as notas nas avaliações externas.	[a]	[b]	[c]	[d]
31. Os professores sentem pressão dos pais para melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações externas.	[a]	[b]	[c]	[d]
32. Como gestor escolar sinto-me pressionado pela SRE e/ou SEE-MG para melhorar o desempenho dos alunos.	[a]	[b]	[c]	[d]
33. Como gestor, sinto-me pressionado pelo Colegiado Escolar para melhorar os resultados dos alunos.	[a]	[b]	[c]	[d]

34. Como gestor escolar crio formas específicas de cobrança ou de incentivo a partir dos resultados das avaliações externas.	[a]	[b]	[c]	[d]
35. Como gestor, reconheço que exerço uma certa pressão sobre os professores para que melhorem os resultados dos seus alunos.	[a]	[b]	[c]	[d]
36. A maior pressão para melhorar os resultados tem contribuído para aumentar os índices de reprovação dos alunos.	[a]	[b]	[c]	[d]
37. A maior pressão para melhorar os resultados tem contribuído para aumentar os índices de evasão escolar.	[a]	[b]	[c]	[d]
38. Pressionados para apresentarem bons resultados os professores acabam por não dar mais atenção aos alunos com dificuldades de aprendizagem.	[a]	[b]	[c]	[d]
39. A pressão sobre os professores para a obtenção de notas altas nas avaliações externas tem contribuído para o empobrecimento do currículo (ensinar apenas para os testes).				
40. A maior pressão para melhorar os resultados tem levado os professores a dar “dicas” para os alunos durante as provas	[a]	[b]	[c]	[d]
41. Para melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações externas a escola dá recompensas para aqueles que obtêm melhores resultados.	[a]	[b]	[c]	[d]
42. Na escola que dirijo os professores encontraram estratégias de melhorar os resultados nas avaliações externas sem realmente melhorar o aprendizado dos	[a]	[b]	[c]	[d]

estudantes, como por exemplo, dispensar os alunos considerados mais fracos nos dias de aplicação das avaliações.				
43. Para melhorar o desempenho dos alunos oriento os professores a realizar provas simuladas, ou seja, provas que se inspiram no desenho/formato e nos itens das avaliações externas.	[a]	[b]	[c]	[d]
44. Uma das estratégias que a escola utiliza para melhorar o desempenho nas avaliações externas é investir pedagogicamente em determinados grupos de alunos, como por exemplo, naqueles que apresentam nível de proficiência intermediário.				
45. A competição entre professores e escolas tem contribuído para diminuir as práticas colaborativas entre educadores.	[a]	[b]	[c]	[d]
46. Em função das avaliações externas tem ocorrido uma diminuição do tempo destinado à valorização das dimensões artísticas, ética e/ou cultural do ensino.	[a]	[b]	[c]	[d]
47. Com as avaliações externas os professores estão mais atentos à adequação o trabalho educativo aos ritmos de aprendizagem dos alunos.	[a]	[b]	[c]	[d]
48. Pode-se afirmar que as avaliações externas incentivaram os professores a diversificar as formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.	[a]	[b]	[c]	[d]
49. Com as avaliações houve melhoria no sistema acompanhamento e adoção de medidas de promoção do sucesso escolar.	[a]	[b]	[c]	[d]
50. Como consequência das avaliações	[a]	[b]	[c]	[d]

melhorou na escola o processo de acompanhamento e adoção de medidas de prevenção da desistência e do abandono escolar.				
51. As avaliações externas promoveram maior rigor metodológico dos professores na elaboração de suas avaliações.	[a]	[b]	[c]	[d]
52. Em função das avaliações atualmente há maior partilha de conhecimentos e experiências pedagógica entre os professores	[a]	[b]	[c]	[d]
53. Uma das consequências das avaliações externas é o acompanhamento e supervisão da prática pedagógica dos professores pelos especialistas.	[a]	[b]	[c]	[d]
54. As avaliações propiciaram a valorização da exigência e incentivo à melhoria do desempenho dos professores.	[a]	[b]	[c]	[d]
55. As avaliações externas possibilitaram maior articulação na gestão do currículo entre os professores e as etapas da educação básica.	[a]	[b]	[c]	[d]
56. Os professores ensinam, sobretudo, de acordo com as Matrizes de Referência das avaliações externas.	[a]	[b]	[c]	[d]
57. Os professores ensinam, sobretudo, de acordo com o CBC (Conteúdos Básicos Comuns) da SEE-MG.	[a]	[b]	[c]	[d]
58. A maior divulgação de materiais pedagógicos padronizados (materiais apostilados/estruturados) tem contribuído para desqualificar o professor como profissional.	[a]	[b]	[c]	[d]
59. A contínua exposição pública dos professores, a partir da publicação dos resultados das escolas, tem contribuído para	[a]	[b]	[c]	[d]

desqualificar a sua imagem e afetar negativamente o seu prestígio profissional.				
60. A diferença de desempenho de ano para ano nas avaliações externas reflete mais mudanças nas características da própria prova, como o seu grau de dificuldade, do que mudanças efetivas nas escolas.	[a]	[b]	[c]	[d]
61. Diferenças de desempenho entre escolas nas avaliações são mais um reflexo das características socioculturais e econômicas dos alunos do que da efetividade do trabalho do professor.	[a]	[b]	[c]	[d]
62. Diferenças de desempenho entre escolas nas avaliações são mais um reflexo do trabalho pedagógico das escolas do que das características socioculturais e econômicas dos alunos.	[a]	[b]	[c]	[d]
63. A divulgação dos resultados das avaliações externas sem a devida contextualização tem contribuído para degradar a imagem da escola pública.	[a]	[b]	[c]	[d]
64. As avaliações externas trouxeram a necessidade de maior atenção ao processo de ensino aprendizagem na minha escola, com a intensificação e a diversificação de atividades pedagógicas.	[a]	[b]	[c]	[d]
65. As avaliações externas provocaram alterações na concepção/forma de avaliação da aprendizagem dos alunos.	[a]	[b]	[c]	[d]
66. A direção da escola juntamente com os especialistas realiza formação continuada dos	[a]	[b]	[c]	[d]

professores, a partir dos resultados das avaliações externas.				
67. Pais e alunos são informados sobre os resultados da escola nas avaliações externas.	[a]	[b]	[c]	[d]
68. Recomendo aos professores de Língua Portuguesa e de Matemática que elaborarem seus planejamentos empregando os descritores e/ou as matrizes de referência das avaliações externas.	[a]	[b]	[c]	[d]
69. Solicito à SRE/SEE-MG a substituição dos professores cujas turmas não apresentaram bom desempenho.	[a]	[b]	[c]	[d]
70. Dou atenção especial à distribuição de aulas de Língua Portuguesa e Matemática dos anos avaliados para os professores que mais contribuem para melhorar o desempenho dos alunos.	[a]	[b]	[c]	[d]
71. A partir dos resultados das avaliações faço cobrança ou reconhecimento interno à escola em relação aos resultados do trabalho dos professores.	[a]	[b]	[c]	[d]
72. Os professores de Língua Portuguesa e Matemática utilizam as notas dos alunos nas avaliações externas, no todo ou em parte, para compor a nota que atribuem.	[a]	[b]	[c]	[d]
73. Pode-se afirmar que uma das consequências das avaliações externas tem sido o maior envolvimento da comunidade com a escola.	[a]	[b]	[c]	[d]

74. O Plano de Intervenção Pedagógica (PIP) da escola:

- a. () Está em fase de elaboração.

- b. Foi elaborado pela direção e aprovado no Colegiado Escolar
- c. Foi elaborado pela equipe de professores da escola
- d. Foi elaborado com a participação ampliada de pais, alunos, funcionários, diretor, vice-diretor(es), especialistas e professores).
- e. Foi elaborado por consultores externos.
- f. Não existe Plano de Intervenção Pedagógica

75- O Plano de Intervenção Pedagógica da escola baseia-se:

- a. Nas necessidades da escola apontadas pelas avaliações externas.
- b. Nas necessidades da escola identificadas na sua autoavaliação
- c. Na Matriz de Referência do PROALFA e PROEB
- d. Nos Conteúdos Básicos Curriculares
- e. Outros: _____

76. Tendo em conta os recursos dependidos nas avaliações externas (tempo, trabalho, recursos materiais e financeiros) e os impactos obtidos, considera que o processo no seu conjunto:

- a. Um aproveitamento nada eficiente dos recursos
- b. Um aproveitamento pouco eficiente dos recursos
- c. Um aproveitamento moderadamente eficiente dos recursos
- d. Um bom aproveitamento do recursos.
- e. Um aproveitamento extremamente eficiente dos recursos.

Comentários ou informações adicionais em relação ao questionário