

ENCAMINHAMENTOS DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: DESAFIOS PARA A GESTÃO

Ana Claudia Celice Alves Vasconcelos (UNESP/Marília-SP);

Claudia Lenira Castilho (Universidade Americana – Assunção/Paraguai)

Eixo 2: Políticas e Gestão Educacional

O presente trabalho é um relato de experiência e visa apontar, a partir de uma abordagem qualitativa, alguns elementos acerca do processo de implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em nível local, em específico no sistema municipal de ensino de Araçatuba, município localizado no interior do Estado de São Paulo, mais precisamente no que se refere às políticas de avaliação.

No ano de 2007, o MEC divulga o PDE, o que traz as questões ligadas à educação formal para o eixo das discussões. De acordo com documento oficial de orientação do governo federalⁱ, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE, “inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais”.

Para que se busque concretizar ações voltadas à melhoria da qualidade da educação e equalização de oportunidades, o PDE disponibiliza aos estados e municípios mecanismos de avaliação, implicando uma nova postura da União frente aos compromissos com a educação básica.

Antes, porém, de entrarmos no mérito da avaliação – uma das principais ações do PDE, e os desdobramentos que incorrem desse processo, faz-se necessário uma breve contextualização histórica no que concerne aos encaminhamentos das políticas educativas nos últimos anos.

Muitas mudanças relativas à gestão pública da educação foram protagonizadas pelo governo federal, a partir da década de 1990. Essas medidas desdobraram-se de um amplo processo de reconfiguração do papel do Estado que, conseqüentemente, implicaram novos contornos para as políticas educativas.

O Estado, assumindo características reguladoras e fiscalizadoras, impetra essa nova configuração na definição de metas em busca de uma educação de qualidade. Para isso, elementos como a descentralização, otimização e racionalização permeiam a atuação oficial.

Especialmente nesse período, há uma série de acordos internacionais que exprimem um consenso voltado não apenas para a reorientação das economias, mas,

sobretudo, para as mudanças nas políticas sociais, o que inclui a educação.

A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, é um dos mais marcantes e decisivos eventos na definição de propostas para a educação básica. Contou com a organização da Unescoⁱⁱ, do Pnudⁱⁱⁱ, da Unicef^{iv} e do Banco Mundial, resultando daí a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Baseia-se, sinteticamente, em intenções e compromissos assumidos pela comunidade internacional, em relação à direção que a educação deveria rumar, com vistas à redução das desigualdades.

Tomando como base a referida Declaração, em 1993 o MEC coordena a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, que procurou traçar um diagnóstico, em específico, da situação do ensino fundamental e delinear perspectivas para o enfrentamento do analfabetismo e dos obstáculos pertinentes à universalização da educação fundamental.

O Plano Decenal objetivava produzir um consenso no que concerne à reconfiguração do contexto educacional e da sociedade civil em curso no mundo todo. Como observa Silva Jr. (2004), o Plano visava reorganizar a educação brasileira, no entanto, é dirigido diretamente aos professores e dirigentes escolares, dispensando as discussões e mediações com os coletivos, tais como secretarias estaduais, associações docentes, entre outros, que vinham, de alguma forma, refletindo sobre a educação brasileira. Para o autor, é um indicativo do início da construção de um novo paradigma político que vinha sendo instaurado pelo governo da época.

Para Saviani (2008), o Plano Decenal de Educação para Todos praticamente não saiu do papel, embora se propusesse ser um instrumento que viabilizasse o esforço integrado das três esferas de governo ao enfrentar os problemas da educação. Foram percebidas, na visão do autor, apenas algumas ações no âmbito federal. Além disso, parece ter sido formulado em função do atendimento às pressões externas.

Conforme levantamento realizado em outro trabalho (VASCONCELOS, 2009), em 9 de janeiro de 2001 foi sancionada pelo então Presidente da República a Lei nº 10.172, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Na visão de Saviani (2008), o PNE foi considerado a principal medida de política educacional decorrente da LDB/96.

Sua importância deriva de seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados [...] (p. 4).

Ocorre que o Plano efetivamente aprovado divergia da proposta inicial, elaborada

por uma representação da sociedade, composta por educadores, profissionais da educação, estudantes, entre outros. Valente (2002) aponta para dois PNEs: o PNE da sociedade e o PNE de Fernando Henrique Cardoso. O primeiro referia-se a um projeto de caráter democrático e popular, e o último, de FHC, “expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo” (p. 98).

Revela o autor que o PNE dito ‘do governo’ permanecia com a atual política educacional e seus dois pilares fundamentais: a total centralização na esfera federal, “da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade” (p. 99).

As críticas de Saviani (2008) indicam também para as limitações na proposta do Plano, quando este reitera a política educacional que vinha sendo preconizada pelo MEC, consubstanciada na racionalização dos gastos públicos, na transferência de responsabilidades e financiamento do ensino para os estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro às instâncias (p. 188).

Nesses últimos anos, as reformas implementadas na educação brasileira resultam na reestruturação do ensino no Brasil, abrangendo a organização escolar, a redefinição dos currículos, os processos de avaliação, gestão e financiamento.

A descentralização financeira, administrativa e pedagógica implica no repasse de responsabilidade do nível central para o nível local. Dessa forma, a gestão escolar passa a ocupar o foco das reformas educativas nesse período, sendo esta um elemento imprescindível no êxito ou no fracasso das ações implementadas (OLIVEIRA, 2009).

A partir do desencadeamento do processo de municipalização, fica evidente que a localidade ganha centralidade. Atrelada à preocupação com a qualidade do ensino, observa-se o aumento proposital da responsabilização das gestões municipais pelo padrão da oferta educativa. Esses mecanismos de *accountability* (responsabilização) vêm permeando as recentes ações do poder público federal, reafirmada no cerne do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Na visão de Krawczyk (2008), o poder executivo procura, com o PDE, reverter várias situações que dificultaram a gestão da educação, como a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à melhora da aprendizagem no ensino fundamental; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de

educação; e, sobretudo dos baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país (p. 800).

Das ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o FUNDEB e o IDEB. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – aprovado em 2006, veio substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, ampliando os recursos, agora destinados a toda a educação básica.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – criado em 2007, é a materialização de uma nova postura da União na condução das políticas de avaliação da educação. O IDEB é uma referência que serve de indicador de qualidade na educação, medindo o desempenho do sistema (escolas e redes de ensino), por meio de exames padronizados e indicadores de fluxo^v, numa escala que vai de zero a dez. O índice, elaborado pelo INEP/MEC^{vi}, procura demonstrar as condições do ensino no Brasil e fixa a média 6,0 a ser alcançada até 2022. Essa média considera o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O PDE articula o desenvolvimento da educação ao desenvolvimento econômico e social do país. Assim, desenvolve mecanismos objetivos de avaliação que permitem assegurar, ao mesmo tempo, a responsabilização e a mobilização social em torno da busca da qualidade da educação básica. O próprio MEC constata que o processo de municipalização, tão desejado, não foi acompanhado dos cuidados devidos, procurando, então, com o Plano, corrigir distorções, elegendo o município como território privilegiado (SAVIANI, 2009).

Paralelo ao lançamento do PDE, foi promulgado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação^{vii}. Os municípios e os estados realizam a adesão por meio de um contrato territorial entre as diferentes esferas de governo, a fim de receber repasses de recursos financeiros e assistência técnica do governo federal. Na visão de Saviani (2009), tendo como eixo a “responsabilização”, o Plano de Metas institui o PAR (Plano de Ações Articuladas), visando atribuir aos gestores municipais a responsabilidade pela qualidade do ensino, assegurando-se apoio técnico e financeiro da União com a eventual colaboração do estado em que se situa o município em questão (p. 24).

No que se refere ao apoio técnico, o PDE se utiliza de instrumentos de avaliação construídos a partir de indicadores do aproveitamento dos alunos e expressos nas provas aplicadas regularmente sob a coordenação do INEP, a partir dos quais foi elaborado o IDEB.

Além disso, os municípios que aderiram ao Plano de Metas realizaram minucioso diagnóstico da realidade educacional local, a partir das dimensões: gestão educacional;

formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura e recursos pedagógicos. Com esse diagnóstico, foram orientados a desenvolver ações que constituiriam o PAR, utilizando-se de um ambiente virtual disponibilizado pelo MEC, o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC). Assim ocorreu em Araçatuba, município localizado na região noroeste do Estado de São Paulo.

De acordo com Saviani (2009), uma das questões que emerge daí é se essa estrutura tem sido suficiente para assegurar o êxito do PDE na solução do problema da qualidade do ensino das escolas de educação básica. Salienta, ainda, o autor que os efeitos negativos do recente processo de municipalização do ensino têm mostrado o agravamento das deficiências qualitativas da educação, em função das insuficiências técnicas e financeiras, bem como dos altos índices de desigualdade entre os municípios. Para o autor, deveria haver um “outro tipo de “regime de colaboração” em que a União, estados e municípios assumiriam responsabilidades efetivamente compartilhadas na construção de um verdadeiro sistema nacional de educação (p. 24).

Observando-se os encaminhamentos das recentes políticas educacionais em nível nacional, em especial o PDE, nota-se, como já mencionado, que o Plano se fixa em dois eixos: responsabilização (*accountability*) e mobilização social (BRASIL, 2008). Suas ações se dirigem principalmente ao município, amparando-o, visto que o Plano enfatiza a fragilidade técnica, da maioria das prefeituras, quando se trata do desenrolar do processo de municipalização do ensino.

Importa ressaltar que a assistência técnica que o MEC disponibiliza para governo local permitirá, segundo Krawczyk (2008), que ele intervenha na organização e coordenação das redes de ensino, na microrregulação local^{viii}, podendo, dessa forma, fortalecer o poder regulatório do governo central, talvez ainda mais do que tem feito nos processo de avaliação.

A partir destas colocações, é possível inferir que as propostas concernentes à avaliação é elemento central na *política de responsabilização*. Toda essa abordagem anterior vem subsidiar o apontamento de algumas questões quanto ao posicionamento dos sistemas municipais de ensino, em especial o de Araçatuba, frente às políticas de avaliação, neste caso o IDEB.

Há um grande desafio, já colocado por Quaglio (2009), no que se refere às atribuições dos órgãos públicos responsáveis pela educação, tanto em nível global – neste caso particular o MEC, quanto ao que compete às instâncias locais – aqui entendendo-se como as administrações municipais de ensino e as escolas. Além da questão ligada ao excesso de burocracia, o autor trata dos graus de autonomia e participação que poderiam fazer parte da atuação de gestores, sejam supervisores,

diretores de escola e coordenadores pedagógicos.

O IDEB, como já colocado, foi um mecanismo criado pelo INEP/MEC para fotografar o desenvolvimento da educação básica, tanto na esfera pública como particular. Além de servir de subsídio para os gestores locais de políticas públicas e gestores de escola, o IDEB aponta para a União quais os municípios que encontram-se em situação de maior gravidade, e que serão emergencialmente atendidos pelo governo federal.

Diante desse quadro, observa-se que muitos sistemas municipais de ensino, inclusive Araçatuba, vêm se mobilizando no processo minucioso de análise dos mecanismos e resultados de avaliação, tanto no que diz respeito ao desempenho dos alunos, à gestão escolar e a atuação dos profissionais ligados à educação, viabilizando políticas e práticas educacionais. Surge daí discussões sobre a consistência do projeto político-pedagógico, tanto institucional como escolar, políticas de formação continuada dos profissionais do magistério e as formas de sistematização de ações que possam garantir aos sistemas um direcionamento mais efetivo no sentido de equalizar as oportunidades para as diferentes escolas.

Interessante observar que o objetivo do IDEB é oferecer elementos para que dirigentes municipais e gestores de escolas possam ressignificar sua prática. No entanto, muitos ainda são os desafios que envolvem esse processo de participação nas tomadas de decisões. Quando se trata de avaliação, parece haver sempre uma relação conflituosa entre o poder central e o poder local, agora aqui compreendidos como secretaria da educação e gestores escolares.

Insurgem, assim, alguns questionamentos: como garantir um processo mais democrático ao analisar os indicadores de qualidade dentro de um sistema? Até onde vai a responsabilização dos gestores escolares pelos resultados obtidos? Em que medida se pode compartilhar as ações e os encaminhamentos para a melhoria dos índices, sem que com isso as escolas sintam-se coagidas e pressionadas diante do quadro exposto? Estas orientações estão claramente colocadas nos documentos de orientações oficiais do PDE?

Da mesma forma que estas questões são colocadas entre gestores ligados à secretaria municipal da educação e gestores escolares, são igualmente percebidas na relação entre a instância federal e a municipal (ou o que fazem dela). Não poucas são as vezes que se constata a divulgação dos índices do INEP/MEC sendo utilizada como mecanismo político e eleitoral, que utiliza-se da mídia para deflagrar ataques à administração pública municipal, apropriando-se destes dados para organizarem *rankiamentos* infundados e despropositados. Essa postura distancia-se, e muito, da finalidade principal destes indicadores.

A proposta da equipe de gestão, responsável pela educação municipal de Araçatuba procurou não incorrer no equívoco de analisar comparativamente suas unidades escolares. Em 2010, estabeleceu um processo de diálogo com suas vinte e oito unidades escolares que atendem ao ensino fundamental – séries iniciais – e buscou, também, apreender dos resultados mais positivos do IDEB o conjunto de elementos que interfeririam positivamente no quadro e, a partir daí, realizar as devidas adaptações.

Nessa relação, buscou-se compreender as especificidades das unidades escolares e desenvolveu-se propostas sob esse prisma.

Fica claro nesse processo que cabe à administração municipal olhar para os indicadores de qualidade como elemento significativo no processo de sistematização das ações e dos encaminhamentos para a tomada de decisão. Entretanto, há que se considerar os limites que os testes de proficiência apresentam. Daí a importância do debate compartilhado no sentido de se incorporar às discussões outros quesitos, que representam as particularidades de cada escola e que levem também em consideração o processo como um todo. Ademais, lembra Portela de Oliveira (2007) a preocupação em cuidar para que não se reduza a educação à ‘preparação para testes’, e nem que seja desconsiderada a possibilidade de fraudes e limitações no processo de aplicação.

Nessa perspectiva, torna-se imprescindível que se amplie as possibilidades para a efetiva vivência da gestão democrática. Aos gestores de políticas públicas em nível local é atribuído, inevitavelmente, o papel de protagonista nesse processo, a fim de que se consolidem as oportunidades de participação e integração dos diferentes sujeitos envolvidos com a administração da educação, estreitando as relações entre secretaria municipal e escolas. O próprio documento oficial de orientação do PAR coloca claramente sobre essa aproximação, mas a opção de se fazer é da administração local.

À guisa de conclusão, importa citar que há uma série de determinantes que interferem nesse processo articulatório entre os níveis globais e locais. Arrisca-se dizer, sobretudo, que as mudanças rumo a uma escola de qualidade passa por um caminho, no mínimo, complexo.

Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e unidades escolares, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho escolar, que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente. [...]. A educação, portanto, é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade (DOURADO e OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Cabe, portanto, aos gestores da educação municipal fazer com que essa postura esteja voltada para a integração democrática entre os dirigentes, encontrando mecanismos para a análise de cada contexto escolar e suas particularidades e, assim,

definir metas para a superação dos desafios, especialmente do IDEB. No entanto, esses encaminhamentos somente se materializam se a política educacional do município garantir meios para o efetivo diálogo. Sabe-se, contudo, que as diretrizes para que isso ocorra não estão prescritas em nenhum guia de orientação. É opção da gestão.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/legis/pdf/LDB.pdf>. Acesso em: 22 mar 2005.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)*. Brasília, 2011.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cad. Cedes*, Campinas. v. 29, n. 78, mai/ago. 2009.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000300013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 out. 2009.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)*. V. 25, n. 2, mai/ago, 2009.

PORTELA DE OLIVEIRA, R. Qualidade da garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In.: GRACIANO, M. (org) *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa, 2007. (Em Questão, v. 4).

QUAGLIO, P. Gestão da educação e dialogicidade problematizadora. *RBP AE*. v.25, n.1. 2009.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SILVA JR. J. R. O papel político da municipalização educacional na construção dos novos traços da sociedade civil na década de 1990. In.: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (Orgs.) *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000007&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 12 out. 2009.

VASCONCELOS, A. C. C. A. *Reforço escolar e recuperação em uma rede municipal de ensino: o percurso entre o dito e o feito*. 2009. (Dissertação de Mestrado). Marília: UNESP.

ⁱ Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas dos Municípios – PAR 2011-2014.

ⁱⁱ Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

ⁱⁱⁱ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

^{iv} Fundo das Nações Unidas para a Infância.

^v Taxas de promoção, repetência e evasão escolar.

^{vi} Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

^{vii} Decreto nº 6.094.

^{viii} A autora utiliza-se da definição empreendida por João Barroso (2006), onde microrregulação local refere-se ao complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários atores, pelos quais as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional.