

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
MARÍLIA/UNESP

ANA LÚCIA GARCIA

GESTÃO DA ESCOLA, QUALIDADE DO ENSINO E
AVALIAÇÃO EXTERNA: Desafios na e da escola

MARÍLIA
2010

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
JÚLIO DE MESQUITA FILHO
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
MARÍLIA/UNESP**

ANA LÚCIA GARCIA

**GESTÃO DA ESCOLA, QUALIDADE DO ENSINO E
AVALIAÇÃO EXTERNA: Desafios na e da escola**

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Campus de Marília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação (Linha: Política Educacional, Gestão de Sistemas Educativos e Unidades Escolares)

Orientadora: Prof^a Dr^a Iraíde Marques de Freitas Barreiro

Marília
2010

ANA LÚCIA GARCIA

**GESTÃO DA ESCOLA, QUALIDADE DO ENSINO E
AVALIAÇÃO EXTERNA: Desafios na escola**

Marília, 18 de outubro de 2010

Banca Examinadora

Profª Drª Iraíde Marques de Freitas Barreiro – UNESP/Marília (Orientadora)

Profª Drª Graziela Zambão Abdian Maia – UNESP/Marília

Profº Drº José Camilo dos Santos Filho – UNOESTE/Presidente Prudente

À minha mãe, Fátima e ao meu
esposo, Junior pela presença e apoio
incondicional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, direta ou indiretamente, auxiliaram no desenvolvimento da pesquisa da qual resultou esta dissertação.

A Deus, Pai compreensivo e fiel;

À minha família, minha mãe, Fátima, minha irmã, Paula e, especialmente, ao Junior, com quem decidi dividir minhas conquistas, companheiro de todos os momentos;

Aos meus amigos do coração, pelo carinho e por estarem sempre por perto;

À minha companheira Andréia, que dividiu comigo momentos de incertezas e dificuldades;

Aos professores das disciplinas cursadas como aluna de mestrado, que me proporcionaram valiosas interlocuções;

Aos professores e amigos de trabalho, sujeitos da pesquisa, pelo incentivo e colaboração;

Aos professores membros da banca, pela disponibilidade e pelas valiosas contribuições.

Em especial, à minha orientadora, Iraíde Marques de Freitas Barreiro, pelo empenho na orientação e por ter acreditado em meu trabalho.

RESUMO

A avaliação externa tem se constituído uma política com presença marcante na escola pública atual como um meio de garantir ou assegurar a qualidade do ensino. Partindo da necessidade de o Estado avaliar o ensino oferecido, a avaliação vai além, servindo para atender às exigências dos organismos internacionais em um contexto marcado pela retirada do Estado, com políticas públicas de cunho neoliberal. Na escola, a avaliação do ensino como indicativo da qualidade tem sido objeto de muita discussão entre os professores causando muita polêmica. Assim, este trabalho tem por objetivo investigar como a escola, na percepção da equipe gestora e dos professores organiza o trabalho pedagógico, a gestão da escola, tendo em vista as políticas de avaliação externa e a necessária qualidade do ensino. Foi realizada a pesquisa qualitativa, em uma escola da rede estadual do município de Cafelândia/SP seu objeto de estudo. Além do contato direto do investigador com a realidade investigada, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com a equipe gestora e com alguns professores, assim como um levantamento e estudo da bibliografia que aborda a temática da avaliação. As percepções dos sujeitos entrevistados, longe de um consenso, apresentam divergências. Enquanto a equipe gestora planeja o trabalho de acordo com as competências avaliadas externamente visando o alcance das metas propostas, os professores assumem uma posição contrária com ensino voltado para as necessidades dos alunos e, segundo os professores, os índices da avaliação externa não indicam a qualidade *na* e *da* escola.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão da escola. Qualidade de ensino. Avaliação Externa. Política e reformas educacionais.

ABSTRACT:

The evaluation expresses it has been constituting if a politics with outstanding presence in the current public school as a middle of to guarantee or to assure the quality of the teaching. Leaving of a need that the State has to evaluate the teaching that offers, the evaluation goes beyond, being to assist to the demands of the international organisms in a context marked by the retreat of the State with public politics of neoliberal stamp. In the school, the evaluation of the results of the teaching as indicative of the quality of the school has been object of a lot of discussion among the teachers causing a lot of controversy. Like this, this work has for objective to investigate as the school, in the team manager's perception and of the teachers it organizes the pedagogic work tends in view the evaluation politics it expresses and the necessary quality of the teaching. A qualitative research was accomplished, that did of a school of the state net of the municipal district Cafelândia/SP study object. Besides the direct contact of the investigator with the investigated reality, interviews were accomplished semi-structured with the team manager and with some teachers, as well as a rising and study of the bibliography that it approaches this thematic one. The subjects interviewees' perceptions, far away from a consent, present divergences. While the team manager plans the work in agreement with the competences evaluated seeking the reach of the proposed goals, the teachers assume a position contrary with teaching gone back to the students' needs and, according to the teachers, the indexes of the evaluation express they don't indicate the quality in the and of the school.

Word-key: Administration of the school. Teaching quality. Evaluation Expresses. Politics and educational reforms.

LISTA DE SIGLAS

ACT – Admitido em Caráter Temporário

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CAPES – Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CE – Comunidade Européia

DE – Diretoria de Ensino

ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

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 do Magistério

HTPC – Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo

IC – Índice de Cumprimento de Metas

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDESP – índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PEB I – Professor de Educação Básica I (Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série)

PISA – Programa Internacional de Avaliação Comparada

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PREAL – Programa de Reformas Educacionais da América Latina e Caribe

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
Procedimentos Metodológicos.....	16
CAPÍTULO 1	
Política e reformas educacionais.....	23
1.1 Neoliberalismo e crise da década de 1970.....	24
1.2 Os Organismos Internacionais.....	26
1.3 Reforma educacional e medidas (des)centralizadoras.....	31
1.4 Gestão Democrática.....	34
1.5 Estado e Políticas Públicas.....	38
CAPÍTULO 2	
Avaliação Externa.....	41
2.1 Sistema Nacional de Avaliação da Escola Básica.....	42
2.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.....	45
2.3 Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo.....	47
2.4 Avaliação externa: algumas questões.....	51
2.5 As pesquisas sobre eficácia escolar.....	54
CAPÍTULO 3	
Desafios na e da escola.....	60
3.1 Gestão.....	61
3.2 Qualidade.....	68
3.2.1 A qualidade oficial.....	69
3.2.2 A qualidade na escola.....	73
3.3 Avaliação.....	77

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS.....	90
ANEXO.....	96

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O mundo atual tem presenciado fortes alterações, principalmente nas duas últimas décadas, 1990 e 2000, decorrentes de mudanças nas relações sociais capitalistas, do avanço do neoliberalismo, desenvolvimento da tecnologia, globalização do capital e da produção. Dentre os resultados dessas alterações, destacam-se o crescente desemprego, a degradação do meio ambiente para atender aos interesses da produção de mercadorias e acumulação do capital, além da precarização das condições de trabalho e de vida das pessoas.

Essas mudanças de ordem mundial repercutiram no sentido e papel do Estado na formulação de políticas públicas para todos os setores, inclusive para a educação. Sobre a proposição de políticas frente às novas necessidades internacionais, Freitas (2004, p.146) afirma que

Estados, como o Brasil, sob o efeito das mudanças nas relações internacionais (a chamada globalização) foram colocados na contingência de induzir soluções preconcebidas além-fronteira em seus assuntos locais, sob o controle de organismos internacionais que passaram a ocupar um papel central na aplicação da política internacional dos países ricos, em associação com o direcionamento dos fluxos de capitais. A política pública dos primeiros foi consequência destes alinhamentos internacionais, que no caso brasileiro teve lugar fundamentalmente durante a década de 1990.

Sob influência de políticas internacionais, procedeu-se, na década de 1990, a uma reforma educacional como meio de adaptação às necessidades de modernização, produtividade, racionalização e privatização. Esse processo aliou-se à viabilização de novos padrões de regulação e gestão por meio da minimização do papel do Estado diante da oferta de políticas e direitos sociais. Segundo Dourado e Paro (2001, p.7),

As políticas educacionais são expressão, elas mesmas, dos embates travados no âmbito do reordenamento das relações sociais – e, conseqüentemente, do Estado – e dos desdobramentos assumidos pelo Estado sob a égide ideológica da globalização, que rearticula o papel social da educação e da escola, submetendo-as, em menor ou maior escala, a um crescente processo de privatização.

Diante da urgência de problemas como condições de acesso e permanência, qualidade do ensino e responsabilidade do Estado, ações foram implementadas no sentido de ajustar a escola à lógica do mercado e desenvolver as competências e habilidades demandadas pelo mercado de trabalho. De trabalhador da linha taylorista, ocupado com o desenvolvimento de tarefas mecânicas, passou-se à necessidade de trabalhadores capazes de ir além, de tomar decisões frente aos novos desafios, adaptar-se às mudanças e trabalhar em grupo.

Nessa perspectiva de reforma diante das novas exigências internacionais, a avaliação externa foi enfatizada como uma estratégia para quantificar o desempenho dos alunos e orientar medidas que viabilizassem a qualidade da educação. Souza e Oliveira (2003, p.877) destacam a avaliação como uma medida cabível dentro da lógica de mercado, “as medidas cabíveis dentro dessa lógica de mercado podem ser diversas, mas, no caso da educação, os mecanismos que tem evidenciado maior potencial de se adequarem a ela são as políticas de avaliação, associadas ou não a estímulos financeiros”.

Medidas foram tomadas para consolidar um sistema de avaliação, estabelecer índices representativos dos resultados e dividir com as escolas as responsabilidades pelo sucesso ou fracasso da educação. Já no final da década de 1980, antes da reforma ter sido colocada em prática efetivamente, mudanças foram introduzidas na educação. Sobre esse momento, Souza e Oliveira (2003, p. 880) afirmam que:

Nos anos finais da década de 1980 registra-se a primeira iniciativa de organização de uma sistemática de avaliação do ensino fundamental e médio, em âmbito nacional. Esta sistemática é denominada pelo MEC, a partir de 1991, de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SAEB toma como um dos indicadores da avaliação o desempenho em provas de uma amostra de alunos do ensino fundamental e médio, de todas as Unidades Federadas.

Pautada pelos princípios da lógica do mercado, a reforma incentivou esses mecanismos avaliativos além de outras medidas que viabilizassem novas formas de gestão e gerenciamento do sistema, ressignificando o papel do Estado frente às novas demandas e necessidades internacionais. Isso posto, procurávamos, no início desta pesquisa, investigar como a equipe gestora, composta por diretor, vice-diretora e coordenadora, se apropriava dos dados e resultados da avaliação externa no planejamento de ações.

O interesse pela temática da avaliação externa surgiu diante de sua valorização tanto pela mídia como no interior da escola com as discussões sobre a qualidade da escola e os objetivos do ensino. É notória a divulgação dos resultados da avaliação e dos fatores associados à qualidade do ensino. Meios de comunicação como jornais, revistas e a televisão

se valem desses dados e atuam na construção de um consenso sobre a necessidade da avaliação e a problemática qualidade do ensino.

O meu ingresso no trabalho docente com os anos iniciais do Ensino Fundamental permitiu a constatação de que grande parte das expectativas relacionadas aos resultados da avaliação é atribuída ao desempenho do professor, assim como lhe são tributadas responsabilidades pelo fracasso educacional. Esta percepção somou-se à valorização da temática e intensificou nosso interesse pela pesquisa.

Para investigar as ações que são ou poderiam ser planejadas diante dos resultados da avaliação, foi necessário aprofundarmos os estudos no sentido de compreender as finalidades do Estado na pretensão de medir a qualidade do ensino para assegurar uma melhor educação a todos.

A leitura da legislação educacional e de autores que discutem a temática levou-nos ao entendimento de que a proposta de avaliação, longe de um consenso, apresenta divergências entre as necessidades apontadas pelo discurso oficial, pesquisas e estudos realizados e as ações efetivadas nas escolas. Essas constatações representam um distanciamento entre as partes e culminaram com o desejo de refletir sobre a avaliação externa a partir de um estudo no interior da escola.

No desenvolvimento da pesquisa, sentimos a necessidade de abordar outras questões que estavam interligadas com o tema da avaliação. A ênfase à figura do diretor e a equipe gestora¹ levou-nos à reflexão sobre a gestão da escola. Tratar de gestão e de avaliação culminou com a observação das finalidades do processo de ensino aprendizagem e sua qualidade.

O objetivo da pesquisa passou a ser o de investigar como a escola, na percepção da equipe gestora e dos professores, organiza o trabalho pedagógico e a gestão tendo em vista a avaliação externa e a qualidade do ensino. As políticas de avaliação enfatizadas no decorrer do trabalho foram: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP); que são índices criados recentemente para monitorar a qualidade da educação. Na escola, observamos que há uma ênfase ao IDESP, a qual justificamos pela vinculação do índice à bonificação dos professores. As questões referentes às políticas adotadas pelo estado de São Paulo e os consequentes resultados foram aprofundados no segundo capítulo e na análise das entrevistas.

¹ No decorrer do trabalho o termo *equipe gestora* é utilizado para se referir à diretora, vice diretora e coordenadora, como fazem os funcionários e professores da escola pesquisada.

Para melhor situarmos a pesquisa é importante realizar uma breve caracterização da escola e dos sujeitos envolvidos com este trabalho, tratar dos procedimentos metodológicos e do percurso da investigação para atingir o objetivo previamente definido. É importante que o leitor possa imaginar a realidade investigada e seja possível compreendê-la como singular, única, multidimensional e historicamente situada.

Sobre a influência do contexto em que a escola está inserida, Alves-Mazzotti (2006, p. 641) acrescenta que

uma escola, como caso, deve ser estudada como um sistema delimitado, embora a influência de diferentes aspectos que se ligam a esse sistema, como o contexto físico, sociocultural, histórico e econômico em que está inserida a escola, as normas da Secretaria da Educação, não deva ser ignorada.

Antes de descrever a escola, pretendemos situar o município em que está localizada. A fundação de Cafelândia coincide com a inauguração da Estação Afonso Pena, da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, a antiga NOB. O nome da cidade é devido ao grande plantio de café, que fez deste município um dos maiores produtores mundiais.

O café, há muito tempo, deixou de ser a principal atividade do município. No passado predominava a monocultura do café que constituía um produto de grande aceitação no mercado mundial. Com o correr dos anos, outros países começaram a cultivá-lo e o município sofreu com a concorrência. Além da concorrência internacional, houve ainda o desgaste das terras. Com a terra já esgotada e os preços dos insumos atingindo cifras exorbitantes, assim como com o baixo preço de café, os cafeicultores foram levados a abandonar a cultura e plantar capim.

Atualmente, a economia do município de Cafelândia tem como base a agricultura e a pecuária. Devido a implantação de uma usina de álcool no município e de outras na região, o cultivo de cana-de-açúcar vem se destacando fortemente. No município, muitos trabalhadores migram de outros estados, principalmente do nordeste, em busca de emprego no corte de cana.

Das atividades desenvolvidas no município com o objetivo de atrair pessoas e incentivar o turismo, destacam-se: o carnaval, no qual grupos de pessoas saem às ruas na intenção de divertir os moradores e visitantes; a Festa do Peão, promovida pelo Clube de Rodeio de Cafelândia, realizada geralmente na primeira semana de abril, coincidindo com o aniversário da cidade; e, a Feira de Artesanato de Cafelândia (CAFEARTES), promovida pela Prefeitura Municipal de Cafelândia, geralmente realizada no começo de setembro, coincidindo com o Feriado da Independência.

Em sua história, Cafelândia chegou a possuir área de 982 km². Hoje possui 919,86 km², pois teve territórios alagados pelo lago da Usina Hidrelétrica de Promissão. A Sede do Município está localizada a 416 metros de altitude e distância de 442 km da capital do Estado. A densidade demográfica do município é de 17,17 hab./km², a mortalidade infantil de 14,72 (por mil), com expectativa de vida de 71,84 anos, taxa de alfabetização de 89,09% e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,788, segundo informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) referentes ao ano 2000².

A pesquisa foi desenvolvida em uma instituição escolar pública estadual, de Ensino Fundamental (de 2º ano a 4ª série)³. A escola está localizada na parte central da cidade. Para os alunos de Ensino Fundamental de 1º ciclo, é uma das únicas opções de escola, já que há apenas outra na parte central da cidade que pertence à rede particular de ensino e outra pública, porém localizada em um bairro periférico da cidade distante da área central.

A escola objeto desta pesquisa atende, portanto, às crianças da cidade (zona rural e urbana) que não estudam na escola particular. São alunos de níveis socioeconômicos diversificados. Atualmente, funciona em dois turnos, manhã e tarde, com cerca de seiscentos alunos, sendo que no período da manhã estão matriculados mais alunos do que no período da tarde.

Sobre a equipe gestora da escola destacamos que, no início da pesquisa, a escola possuía um diretor efetivo, morador do município de Lins, cidade próxima à Cafelândia. Esse diretor transferiu-se para a escola em 2009 e contava com o apoio e colaboração da vice-diretora, professora efetiva na escola, que havia assumido o cargo há mais de dez anos. Em 2010, o diretor conseguiu transferir-se para seu município de origem e a vice-diretora foi designada, pela Diretoria de Ensino, para assumir a direção da escola. Outra professora, também efetiva na escola, assumiu pela primeira vez a vice-direção. Já a coordenadora atua nessa função há sete anos, é formada em Letras e efetiva na rede estadual em uma escola do município de Lins.

A escola conta com 20 professores, sendo: 12 professores efetivos e 8 professores admitidos em caráter temporário (ACT). Além desses, há 6 professores para ministrar as aulas de Arte e 5 professores para as aulas de Educação Física, mas desses apenas um é efetivo na escola. Essa é uma realidade de muitas escolas da rede estadual, aproximadamente 50% dos

² Essas e outras informações estão disponíveis em:

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Cafel%C3%A2ndia_\(S%C3%A3o_Paulo\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Cafel%C3%A2ndia_(S%C3%A3o_Paulo))

³ É importante destacar que, em 2009, a escola alterou o nome dado à 1ª série do Ensino Fundamental para 2º ano assim como a última etapa da educação Infantil, realizada na escola municipal com as crianças de 6 anos de idade passou a ser denominada 1º ano do Ensino Fundamental. Desse modo, em 2010, a escola conta com turmas de 2º e 3º anos e, gradativamente, a escola será de 2º a 5º ano do Ensino Fundamental.

professores são admitidos em caráter temporário. Há um fluxo muito grande entre os professores efetivos que, por processo de remoção, deslocam-se de escola em escola na tentativa de trabalhar próximo à sua cidade de origem.

Depois dessa breve caracterização dos sujeitos envolvidos na pesquisa, justificamos as escolhas dos procedimentos metodológicos que identificam o percurso da investigação para atingir os objetivos previamente definidos.

Procedimentos Metodológicos

Para André (2005, p.16) “não são as técnicas que definem o tipo de estudo, e sim o conhecimento que dele advém [...] não é uma escolha metodológica, mas uma escolha do objeto a ser estudado”. Desse modo, diante do conhecimento que se pretende produzir nesta pesquisa, para compreender as relações entre a escola e as políticas de avaliação externa, as relações estabelecidas no interior da escola para a gestão e organização do trabalho pedagógico, as ações articuladas para a qualidade do ensino e avaliação externa, acreditamos que o estudo qualitativo feito na escola foi o procedimento mais adequado. Tratar a escola como objeto de estudo foi um dos objetivos da pesquisa.

Ao tratar de pesquisas feitas em escolas, André (2005, p. 24) destaca que

O interesse do pesquisador ao selecionar uma determinada unidade é compreendê-la enquanto uma unidade. Isso não impede, no entanto, que ele esteja atento ao seu contexto e às suas inter-relações, enquanto um todo orgânico e à sua dinâmica enquanto um processo, uma unidade em ação.

Diante do problema levantado: Como é organizado o trabalho pedagógico tendo em vista a qualidade da educação e a realização da avaliação externa?; e, com o objetivo de buscar respostas e/ou caminhos colocando a escola como porta de entrada para a pesquisa, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, observação, leitura de bibliografia e análise de documentação pertinente. A pesquisa orientou-se por uma perspectiva metodológica qualitativa, valendo-se de dados quantitativos como tabelas de resultados da avaliação e documentos disponibilizados via *internet*, que respaldam o estudo qualitativo da coleta de dados realizada na escola por meio das entrevistas.

Ao investigar a organização da escola diante da avaliação externa, seus resultados e qualidade do ensino foi objetivo desta pesquisa, ainda colocar a instituição escolar como objeto de estudo, visto que a escola é o nosso foco para este trabalho. Canário (1996, p.131) destaca a diferença que existe entre “os estudos que partem da escola e a transformam em objeto de pesquisa, daqueles que se referem à escola, apenas na medida em que estudam fenômenos que ocorrem em escolas”. Para tratar a escola como objeto de estudo, o autor enfatizou que, dentre outros aspectos, é preciso encarar “o estabelecimento de ensino como uma totalidade”.

Desse modo, a realidade deve ser focalizada de forma complexa e contextualizada, para que não se restrinja à interpretação dos dados da realidade específica. Assim, pretendemos estudar a temática em sua complexidade e em seu lócus de realização. “Para compreender melhor a manifestação geral de um problema, as ações, as percepções, os comportamentos e as interações das pessoas devem ser relacionadas à situação específica onde ocorrem ou à problemática determinada a qual estão ligadas” (LUDKE, ANDRÉ, 1986, p.18). Com esse objetivo é preciso contemplar as várias dimensões envolvidas no processo que é objeto de estudo e dados de diferentes naturezas, como referencial teórico, legislação e dados quantitativos, as percepções e impressões dos atores envolvidos, imprescindíveis para a interpretação do cotidiano escolar.

É importante destacar a diferença deste estudo qualitativo com coleta de dados na escola com os estudos de caso. A escolha deste último justifica-se pelo desenvolvimento de uma pesquisa em uma escola determinada com o objetivo de entender o caso particular e considerar seu contexto e complexidade (ANDRÉ, 2005). Segundo Alves-Mazzotti (2006, p.650)

O estudo de caso qualitativo constitui uma investigação de uma unidade específica, situada em seu contexto, selecionada segundo critérios predeterminados e, utilizando múltiplas fontes de dados, que se propõe a oferecer uma visão holística do fenômeno estudado. (...) O importante é que haja critérios explícitos para a seleção do caso e que este seja realmente um ‘caso’, isto é, uma situação complexa e/ou intrigante, cuja relevância justifique o esforço de compreensão.

Nesta pesquisa, a escola investigada não se refere a um caso propriamente dito no sentido de ser revelador ou intrigante, pelo contrário, provavelmente os resultados, as ações e relações que se estabelecem em seu interior revelam similaridades com outras escolas, de outros contextos. Não houve um critério predeterminado a não ser o fato de trabalhar enquanto professora, nessa realidade - a vivência da professora-pesquisadora. Alves-Mazzotti

(2006, p.641) alertam para o fato de que nem todo estudo de um caso, de uma singularidade ou uma escola, pode ser considerado um estudo de caso. Assim, identificamos nossa pesquisa como um estudo qualitativo com coleta de dados tendo a escola como objeto de estudo.

Diante do exposto, Stake (apud ALVES-MAZZOTTI, 2006, p.642) trata das generalizações que casos singulares oferecem, “o importante é otimizar a compreensão do caso ao invés de privilegiar a generalização para além do caso”. Isso não quer dizer que a generalização não seja importante, para o autor “o problema é quando o compromisso com a generalização ou com a teorização é tão grande que a atenção do pesquisador é desviada de características importantes para a compreensão do caso em si” (ALVES-MAZZOTTI, 2006, p. 647).

Ao tratar de estudos que têm como objeto a escola, Canário (1996) identifica três campos de análise: *macro*, *meso* e *micro*. Todavia, é preciso não confundir o objeto de estudo, a instituição escolar, com o nível de abordagem. Apesar de situar a escola (*nível meso*), a análise contempla a dimensão *macro*, ao estudar as políticas e reformas econômicas mais amplas, realizadas mundialmente que culminaram com as medidas adotadas pela política nacional brasileira, principalmente na década de 1990. Desse modo, o nível de abordagem transcende a visão *meso* (estabelecimento de ensino) para contemplar dimensões mais amplas, *macro*, que influenciam o dia-a-dia de cada escola, que trazem implicação para a organização do trabalho pedagógico da sala de aula, nível *micro*.

Nóvoa (1995, p.20), sobre essas dimensões e a realização de trabalho que tem a escola como objeto de estudo assinala que

Apesar de conterem visões parcelares da realidade, é evidente que tanto as *teorias macroscópicas* como os *estudos microscópicos* produziram um conhecimento útil e pertinente do ponto de vista do pensamento e da acção pedagógica. Hoje, emerge no universo das Ciências da Educação uma *meso abordagem*, que procura colmatar certas lacunas das investigações precedentes. Trata-se de um enfoque particular sobre a realidade educativa que valoriza as dimensões contextuais e ecológicas, procurando que as perspectivas mais gerais e mais particulares sejam vistas pelo prisma do trabalho interno das organizações escolares.

Para não encerrar a pesquisa com apenas um nível de abordagem, tentamos contemplar a questão da avaliação, gestão e qualidade nos diferentes níveis de abordagem, do amplo ao específico para oferecer uma visão do problema em sua complexidade. Reconhecemos as dificuldades para a realização do estudo, principalmente aquelas advindas do tempo de execução da pesquisa, porém acreditamos na possibilidade de contribuir para com esta área específica da educação na medida em que podemos proporcionar uma análise

da percepção dos sentidos que a equipe gestora e professoras atribuem ao problema proposto para estudo e indicar possíveis caminhos ou ações para lidar melhor com essas questões.

Para analisarmos os dados e compreendermos o fenômeno estudado, além do referencial bibliográfico sobre a temática foi fundamental compartilhar idéias e debater com outros autores e pesquisadores que estudam o tema da avaliação externa. Isso foi possível com a participação em eventos na área da educação, como congressos e seminários, momentos em que leituras e idéias foram sugeridas, acrescentadas e contribuíram também para traçarmos o caminho da pesquisa.

As entrevistas semi-estruturadas que foram realizadas justificam-se por partirem de um esquema básico que não é aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça adaptações, possa ouvir atentamente as informações e respeitar a fala do entrevistado (LUDKE, ANDRÉ, 1986). Foram entrevistadas a diretora, a vice diretora e a coordenadora da escola com a finalidade de identificar como se configuram as ações diante dos resultados da avaliação externa, a gestão e as finalidades da escola tendo em vista a necessária qualidade da educação.

Duas professoras também foram entrevistadas, escolhidas aleatoriamente de forma que representassem os dois períodos de aula da unidade escolar (uma do período da manhã e outra da tarde), fossem efetivas, PEB I (Professor de Educação Básica I – Ciclo I), excluindo assim os professores de Arte e Educação Física e, que estivessem dispostas a serem entrevistadas. A entrevista com as professoras teve o objetivo de identificar se os resultados da avaliação externa têm provocado mudanças /ou reflexões em sua prática docente, como é a gestão da escola e qualidade do ensino na percepção de cada uma delas.

As questões das entrevistas são semelhantes. No entanto, como se tratava de um esquema aberto ou flexível, em algumas entrevistas mais ou menos questões foram feitas de acordo com a fala dos entrevistados, quando algo não ficava esclarecido ou suscitava algum questionamento.

Em resumo, perguntamos sobre a formação do profissional; o vínculo com a escola; um relato ou descrição pessoal sobre o desempenho da escola nas avaliações externas; sobre as implicações entre o sistema avaliativo e o trabalho pedagógico na escola; sobre as relações entre planejamento e avaliação ou a orientação de ações diante dos resultados da avaliação externa; sobre as orientações que as escolas recebem de órgãos superiores como Diretoria de Ensino; e, as políticas adotadas pelo estado de São Paulo⁴.

⁴ Ver o roteiro das entrevistas em ANEXO 1.

As entrevistas trazem um conteúdo que trata, em resumo, da avaliação externa, qualidade do ensino e gestão da escola. Além desse instrumento de coleta de dados, outros foram utilizados como a observação e a análise documental. A observação incluiu reuniões semanais da equipe escolar, como ocorre nas Horas de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC), reuniões de orientação, planejamento e acompanhamento da equipe gestora das atividades escolares; momentos em que foi possível analisar as características da equipe gestora na implementação de ações e propostas e estabelecer relações entre aquilo que é proposto pela equipe gestora e as ações do corpo docente, assim como suas discussões e opiniões.

Conforme André (2005, p.26), a observação definida como participante “possibilita a aproximação aos sistemas de significados culturais dos sujeitos pesquisados e afastamento tático do pesquisador para refletir e analisar a situação”. A autora acrescenta

O pesquisador tem sempre um grau de interação com a situação estudada, afetando-a e sendo por ela afetado. Isso implica uma atitude de constante vigilância, por parte do pesquisador, para não impor seus pontos de vista, crenças e preconceitos. Antes, vai exigir um esforço deliberado para colocar-se no lugar do outro e, tentar ver e sentir, segundo a ótica, as categorias de pensamento e a lógica do outro. A observação participante e as entrevistas aprofundadas são, assim, os meios mais eficazes para que o pesquisador se aproxime dos sistemas de representação, classificação e organização do universo estudado.

É consensual a impossibilidade de desvincular o pesquisador de seus valores e concepções, mas é necessário que ele vá a campo sem pré conceitos ou hipóteses fechadas que impossibilitam de ver o contrário, direcionando o olhar para aquilo que ele quer ver. Para Machado (2007, p.2) “é a atividade de investigação capaz de oferecer um conhecimento novo a respeito de uma área ou de um fenômeno, sistematizando-o em relação ao que já se sabe a respeito dele”.

Assim, procuramos observar o cotidiano escolar sem pré conceitos ou na tentativa de confirmar uma hipótese. Dessa forma foi possível ouvir atentamente os sujeitos da escola, observá-los e perceber a necessidade de ampliar a análise da pesquisa para, além da avaliação externa, tratamos da qualidade do ensino, gestão e organização do trabalho pedagógico na escola visto que estavam diretamente ligados com a avaliação externa. Sobre a necessidade de ampliar a temática no desenvolvimento do trabalho, Machado (2007, p.84) justifica e explica essa alteração ao destacar o objetivo da atividade de pesquisa:

A descoberta de novas relações e de novas formas de entendimento da realidade, razão pela qual busca a formulação de hipóteses, conceitos, explicações e não sua testagem. Nesse sentido, é imprescindível que o plano

de trabalho seja construído de forma aberta e flexível, possibilitando sua revisão e formulação.

O roteiro de entrevista e observação foi elaborado a partir das seguintes categorias de análise: qualidade do ensino, gestão da escola e avaliação externa. Depois de coletados, relações foram estabelecidas entre os dados obtidos no interior da escola com aqueles provenientes do estudo bibliográfico e análise documental.

A pesquisa foi estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, procuramos apontar algumas considerações sobre a política e reformas educacionais. Ao analisar a reforma educacional da década de 1990, destacamos a atuação dos organismos internacionais como indutores de planos e medidas para a educação e o neoliberalismo como elemento fundamental na proposição de políticas para o setor ajustadas à lógica de mercado.

Analizamos também como a gestão democrática foi inserida na reforma da educação, apontada como necessidade e afirmada, pela legislação educacional, como princípio para o ensino. Essa forma de gerir ou administrar a escola foi (re)significada por meio de medidas colocadas em prática, em sua maioria, distantes dos valores e conceitos indicados pelo termo originalmente, enquanto bandeira levantada pelos educadores da década de 1980.

No segundo capítulo, apresentamos os sistemas de avaliação e índices criados recentemente para monitorar a qualidade da educação e estabelecer metas para cada escola avaliada. Nesse capítulo, explicitamos os elementos utilizados para a composição do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo).

São objetos de investigação desta pesquisa os resultados de avaliações a partir de 2005, pois o IDEB, criado em 2007, utilizou dados da avaliação realizada em 2005 para a construção do primeiro índice das escolas. O objetivo foi contemplar a construção do IDEB, com o cálculo do primeiro índice, o estabelecimento de metas e os resultados posteriores.

Em 2007, o Estado de São Paulo também criou um índice, o IDESP, com o objetivo de diagnosticar a qualidade da educação e apontar fatores que precisam ser melhorados. As escolas estaduais são avaliadas anualmente pelo Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP).

Ainda no segundo capítulo, trazemos as contribuições de algumas pesquisas sobre eficácia escolar. São estudos que caracterizaram movimentos na educação sobre os fatores que influenciam no desempenho dos alunos e fazem a diferença para a qualidade da educação.

No terceiro e último capítulo, organizamos os dados coletados por meio das observações e entrevistas, articulando-os com o estudo bibliográfico. Desse modo, sinalizamos a possibilidade de traçar ações já realizadas na escola ou indicar caminhos para que os resultados da avaliação sejam indicadores que provoquem melhorias na qualidade do ensino.

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS E REFORMAS EDUCACIONAIS

CAPÍTULO 1:

POLÍTICAS PÚBLICAS E REFORMAS EDUCACIONAIS

É fundamental retomar algumas questões sobre as políticas públicas e as reformas educacionais para compreender melhor a avaliação externa decorrente de mudanças internacionais na economia e na política, com desdobramentos para escola e para a educação. Neste capítulo, pretendemos traçar alguns acontecimentos que são fundamentais para a compreensão da constituição do Estado atual, a proposição de políticas públicas, a atuação dos organismos internacionais, a reforma da educação e a avaliação externa.

Para analisar todo o processo de constituição desse Estado atual, marcado pelas políticas de cunho neoliberal, alguns acontecimentos da história precisam ser destacados, dentre os quais aqueles que culminaram com essa realidade. É necessário um pequeno recuo no tempo, mais precisamente na década de 1970. Iniciamos este capítulo com a crise da década de 1970, quando as políticas neoliberais passam a ser implementadas nos setores sociais em âmbito mundial, influenciam a política educacional proposta e conquistam espaço hegemônico. A escolha se deve ao fato de que as demais mudanças e reformas educacionais decorrem dessa crise e dos fundamentos do neoliberalismo.

1.1 Neoliberalismo e crise da década de 1970

Muitos autores destacam a crise do capitalismo na década de 1970, como um acontecimento marcante para a constituição do Estado atual (Maués, 2003; Azevedo, 2004; Bruno, 1997; Palma Filho, 2005; Cabral Neto, 2000; Anderson, 1995). A crise seria o fator desencadeante para o fortalecimento do neoliberalismo que tem sido apresentado como única

saída para os problemas econômicos e sociais. Para explicar este movimento, Maués (2003, p.90) destaca que

o mundo tem sofrido profundas mudanças em todas as esferas, sobretudo a partir dos anos 1970 do século XX. Essas transformações ocorrem em diferentes setores da vida, quer seja o político, o econômico ou o social. (...) A crise do capitalismo internacional representada pela crise do petróleo, pela alta inflacionária, pelo esgotamento do modelo fordista foram algumas das causas que fizeram entrar na cena política outros fatores que têm contribuído para uma nova fase de acumulação.

Com a finalidade de destacar esse momento de crise na década de 1970, Anderson (1995, p.10) acrescenta que

a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno.

Para Cabral Neto e Almeida (2000, p. 35), esse processo de redefinição do papel do Estado ante a crise marcada pela sua incapacidade de ofertar os serviços essenciais à população, e pela ausência de agilidade administrativa por conta de sua burocracia, “ganha força a defesa do livre mercado, da abertura econômica, da privatização de órgãos públicos e das reformas administrativa, tributária, previdenciária e financeira”.

Diante desse movimento de crise, houve um processo de redução das responsabilidades do Estado, principalmente no âmbito das políticas públicas e o Estado de Bem-Estar Social passa a ser visto como um problema. Anderson (1995) explica a origem da crise do capitalismo da década de 1970 como consequência desse Estado intervencionista e de bem-estar, com forte influência dos sindicatos e do movimento operário que corroíam as bases de acumulação capitalista com suas reivindicações.

O neoliberalismo⁵ apresentou-se com os seguintes princípios: reduzir os gastos sociais e implantar a lógica do mercado nos setores sociais, em síntese, menos Estado e mais mercado. Dentre as principais medidas que foram apontadas encontram-se as reformas fiscais visando à estabilidade monetária com a contenção de gastos com bem-estar e a criação de um exército de reserva de trabalho. Para Anderson (1995, p.11)

⁵ Essa concepção se forma após a Segunda Guerra Mundial, particularmente baseada na obra de Friederich Hayek, *O caminho da servidão*, escrita em 1944. No entanto, sintetiza parte das diretrizes que têm fundamentado as reformas na estrutura de funcionamento e de gestão do Estado na década de 1990.

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos.

Apesar de alguns autores (ANDERSON, 1995; THERBON, 1995) afirmarem que esses resultados foram realmente atingidos (deter a inflação, recuperar os lucros, desemprego, desigualdade), o fim não foi alcançado, visto que as taxas de crescimento econômico não foram reanimadas.

Para Azevedo (2004, p. 6), desde a década de 1970, “as formas e funções assumidas pelo Estado passaram a ser postas em xeque, em consequência das próprias crises enfrentadas pelo modo de acumulação capitalista e dos rumos traçados visando à sua superação”. Esse Estado de cunho neoliberal, mais do que evocar-se como única saída para a crise, também vai propor e implementar as políticas públicas, fundadas na lógica do mercado.

A proposição de políticas públicas é coerente com a concepção que se tem de Estado, no caso o Estado neoliberal. Em consonância com esse contexto e até como forma de viabilizar essa política, encontra-se a participação dos organismos internacionais que adquirem expressiva importância, principalmente na década de 1990.

1.2 Os Organismos Internacionais

Antes de tratar da influência das agências internacionais na formulação de políticas e incentivo às reformas, resgatamos a criação dos organismos internacionais, suas finalidades e as formas que foram assumindo posteriormente. Haddad (2008, p.7) afirma que a origem dessas organizações ocorre:

Depois da 2ª. Guerra Mundial, as principais nações do mundo decidiram organizar instituições internacionais que pudessem reger e disciplinar a atuação dos países por meio de acordos, tratados e políticas de regulação e intervenção em diversos campos, como o econômico, o social, o cultural e o ambiental.

Assim, em 1944, em Bretton Woods, Estados Unidos, foram criadas duas organizações, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em sua origem, “o Banco exerceu um papel de reconstrutor das economias devastadas pela guerra e de credor para empresas do setor privado” (HADDAD, 2008, p.17). Todavia, na atualidade, as ações dos organismos internacionais assumiram outras finalidades.

Principalmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil, os organismos passaram a influenciar no crescimento, induzindo temáticas ou pacotes de reformas e dando uma abordagem economicista às questões educacionais. Esse caráter estratégico deve-se à própria reestruturação neoliberal como fora destacada anteriormente.

Na década de 1990, os organismos internacionais foram decisivos no processo da reforma educacional. Dentre as principais instituições à frente na definição de políticas para a educação, estão: a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BM), a Comunidade Européia (CE), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa de Reformas Educacionais da América Latina e Caribe (PREAL).

Essas unidades passaram a realizar encontros, propor e financiar políticas com o objetivo de que as nações assumam novos compromissos. Dentre eles, destacam-se a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jontiem, em 1990, com o principal objetivo de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem⁶; assim como as propostas feitas pela Cúpula Mundial de Educação para Todos, ocorrida no Senegal, em Dacar, em 2000; ou ainda, as recomendações de políticas econômicas aos países da América Latina, pelo Consenso de Washington em 1989. Sobre este último, Freitas (2004, p.146-147) destaca que

As políticas reunidas sobre a rubrica do Consenso de Washington (tanto a do primeiro consenso, sob Fernando Henrique Cardoso, como a do segundo consenso, em andamento com apoio do governo de Luis Inácio Lula da Silva) privilegiaram, na esteira da derrocada do Estado de bem-estar social, o ajuste fiscal e o pagamento das dívidas externas dos países; o enxugamento do Estado por meio de reformas e da retirada de direitos sociais; e a privatização sob a filosofia da competitividade local e internacional. Todas estas medidas visaram a tornar os produtos e bens mais competitivos nos mercados internacionais globalizados e proteger as margens de acumulação das grandes corporações. Mas também causaram a fragmentação dos trabalhadores e dos movimentos sociais, e deram margem ao estabelecimento de uma posição social conformista com relação ao mundo e a suas possibilidades de transformação.

⁶ A esse respeito ver a Declaração Mundial sobre Educação para Todos disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>

A conclusão que se obtém a partir desses encontros e na difusão de seus documentos é de que as reformas efetivadas, tanto pelo Brasil como em outros países, passaram a ser internacionais. A finalidade é o crescimento econômico aliado às lógicas do mercado e da competitividade, “para tanto, procuram alinhar a escola à empresa, e os conteúdos ensinados às exigências do mercado” (MAUÉS, 2003, p. 94).

Um conjunto de reformas pode ser identificado diante de medidas que passaram a ser internacionais e naturalizadas pelos países signatários desses encontros. Dentre as medidas, destacam-se: a prioridade ao ensino primário ou Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, a privatização ou assistencialismo nos demais níveis de ensino, a descentralização da capacitação dos professores em serviço, o investimento em livros didáticos e guias curriculares, ênfase nos aspectos administrativos e autonomia das escolas (HADDAD, 2008).

Esses elementos estiveram presentes na reforma da educação realizada no Brasil na década de 1990 e muitos ainda permanecem nos dias atuais. A prioridade ao Ensino Fundamental, a exemplo, foi assumida diante da Emenda Constitucional 14 de 1996, a qual instituiu o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), um fundo de recursos destinado exclusivamente ao Ensino Fundamental, excluindo mais do que a Educação Infantil e o Ensino Médio, também a Educação de Jovens e Adultos que cursam o Ensino Fundamental fora da idade⁷.

A formação dos professores é outra questão que merece destaque. Com vistas à redução de custos, são promovidas formações aligeiradas e, muitas vezes, na modalidade à distância. Recentemente, o Ministério da Educação tem buscado parcerias com redes de ensino, estaduais e municipais, aliando-se a instituições públicas de ensino superior, na oferta de cursos, em sua maioria à distância, para formação inicial de diferentes licenciaturas e formação continuada para os professores que lecionam⁸.

Outra característica do pacote de reformas proposto pela agenda internacional refere-se ao investimento em livros didáticos e guias curriculares. No estado de São Paulo, a exemplo, além do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), a Secretaria de Educação implantou o Programa Ler e Escrever a partir de 2007. Por meio desse programa, os professores da rede estadual paulista que lecionam nas séries iniciais do Ensino Fundamental recebem guias curriculares e de planejamento didático e, os alunos, livros de textos e de

⁷ Vale ressaltar que esta emenda foi substituída apenas recentemente pela Lei nº 11.494 /2007 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), contemplando assim, a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, inclusive a Educação de Jovens e Adultos.

⁸ Sobre essa oferta de cursos, acessar a Plataforma Freire no site do Ministério da Educação: www.mec.gov.br

atividades, além dos livros de Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia e Ciências que já recebiam pelo PNLD. É notória a quantidade de material como revistas, livros de literatura, jornais e gibis, recebidos pela escola no decorrer do ano letivo.

Com esse investimento no Programa Ler e Escrever, a Secretaria da Educação acredita poder contribuir para a qualidade do ensino e atingir suas metas de alfabetização de todos os alunos de até oito anos de idade⁹. Professores, pais e alunos da escola tem enfatizado e valorizado a presença desse material. Elogios são atribuídos a esse investimento, pais lembram que, na época em que estudavam, não tinham essa diversidade de material, professores que reclamavam das condições e falta de material para trabalhar com os alunos, reconhecem que, nesse sentido, a melhora foi significativa. Na escola pesquisada, os professores observaram nos alunos um interesse maior na leitura de livros e visitas à sala de leitura. São políticas públicas adotadas pelo Estado que trazem benefícios e que estão articuladas com a proposta dos organismos internacionais.

Para Torres (1996, p.126) “embora se reconheça que cada país e cada situação concreta requerem especificidade, trata-se de fato de um ‘pacote’ de reforma proposto aos países em desenvolvimento que abrange um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação, das macropolíticas até a sala de aula”. Alguns autores, no entanto, defendem a não imposição das idéias dos organismos internacionais, como Vieira (2001, p.85).

Existe uma articulação mútua entre cooperação e intervenção. Ou seja, seria simplista supor que um organismo internacional dita as regras do jogo de fora e o país simplesmente as acata sem restrições. As coisas não se passam exatamente assim; mais oportuno seria, talvez, observar que há uma sintonia entre esses organismos e os governos, acentuada pela globalização das agendas educacionais.

É importante destacar uma posição contrária ao discurso comum na educação sobre o determinismo das agências internacionais na implementação de programas e medidas para o setor. Nesse sentido, Oliveira (2007, p.664) também enfatiza:

Ainda que as reformas empreendidas ao longo dos anos de 1990, adentrando aos dias atuais, pautem-se por uma agenda mundializada, em cada país sua concretização se dá com diferenças, em ênfase e amplitude, decorrentes de história e trajetória específicas. Dessa forma, pela natureza e expressão da economia brasileira, ainda que as agências internacionais sejam um agente importante, longe estão de serem os determinantes dos resultados das políticas efetivamente implementadas.

⁹ A meta de ter todos os alunos de oito anos alfabetizados consta no Plano para a Educação do Estado de São Paulo e encontra-se no terceiro capítulo desta pesquisa.

O autor reconhece que os organismos internacionais e a concepção neoliberal são elementos importantes para a compreensão da gestão do Estado, mas os professores continuam sendo fundamentais na efetivação das propostas, assim como os cursos de formação de docente. O que se tem não é mera reprodução, e tais agentes “estão muito longe de ditar as regras do jogo” (OLIVEIRA, 2007, p.664).

É consensual o discurso de que a política da década de 1990 e as medidas implementadas pelo Estado estão em consonância com as imposições dos organismos internacionais. Porém Oliveira (2007) e Vieira (2001) direcionam a questão para outro lado e enriquecem o debate. Oliveira (2007) destaca a especificidade de cada país, aponta que as medidas não são realizadas sempre da mesma forma e, por mais que sejam idéias disseminadas mundialmente, não determinam a realidade da forma como é sobrevalorizada pelo discurso.

É possível afirmar que, com a redefinição do Estado e com as mudanças ocorridas principalmente a partir da década de 1970, o neoliberalismo conquistou um espaço hegemônico, assim como as determinações dos organismos internacionais. Nesse cenário, o Banco Mundial, por exemplo, passou a propor medidas e metas para setores como a educação, estabelecendo um círculo vicioso dos países de financiamento de programas e medidas às suas determinações e metas propostas.

Torres (1996, p.180) reforça a idéia de imposição de medidas por intermédios das agências internacionais ao afirmar que

Uma das lições extraídas do Banco Mundial é que: a experiência educativa é própria de cada lugar, que não é fácil transferir as inovações e que a experimentação e a adaptação locais são essenciais. No entanto, a prática contradiz com frequência essas afirmações. As experiências inovadoras, assim, selecionadas, costumam ser tomadas fácil e rapidamente como modelo (com frequência sem ter superado a fase de experimentação), apresentam-se como soluções sem referências históricas e fora de contexto, aplicáveis a todas as realidades.

Nesse caminho de crise, proposição de políticas e presença do neoliberalismo nos anos 1990, realizou-se uma reforma da educação no Brasil que intensificou as ações políticas em sintonia com a orientação e recomendações de organismos internacionais conforme veremos a seguir.

1.3 Reforma educacional e medidas (des)centralizadoras

A reforma da educação efetivada na década de 1990 realizou-se predominantemente como um ajuste à lógica de mercado e às políticas neoliberais de acordo com as indicações dos organismos internacionais. Novas formas de controle sobre a organização interna da escola foram implantadas, com a intensificação da prestação de contas sobre os recursos utilizados e a avaliação externa dos resultados. Os processos passaram a não ser objetos de discussão, mas o seu produto, a qualidade final.

Paralelamente, o Estado incentiva formas mais flexíveis, participativas e democráticas de gestão da escola por meio do envolvimento em órgãos colegiados e nas atividades escolares. O principal eixo da reforma foi a descentralização por meio de diretrizes que indicavam um maior envolvimento e participação dos profissionais, pais, alunos e comunidade da escola nas decisões a serem tomadas.

Souza e Oliveira (2003, p. 874-875) definem como marco geral das reformas educacionais recentes a descentralização e afirmam que “de um lado, centralizam-se os processos avaliativos e, de outro, descentralizam-se os mecanismos de gestão e financiamento, tornando-os meios destinados a ‘otimizar’ o produto esperado, os bons resultados no processo avaliativo”.

Além dos processos de descentralização, a gestão democrática e autonomia foram na década de 1990 e ainda são muito enfatizadas. Todavia, é preciso reafirmar que esses conceitos foram (re)significados e passaram, por muitas vezes, a representar um grande descompasso entre o significado original e sua efetivação na prática. Essas formas precisam ser discutidas com maior cuidado para observar que caminham, na verdade, ao encontro do ideário da reforma e do Estado atual.

Houve um processo de minimização do papel do Estado por meio da desregulamentação da economia, privatização de empresas, abertura do mercado, reforma dos sistemas de previdência, saúde e educação via transferência de responsabilidades em nome da descentralização e do regime de colaboração. Nas palavras de Dourado (2001, p. 49), o processo de reforma do Estado no Brasil foi “assentado em premissas de modernização, racionalização e privatização, tendo o mercado como portador da racionalidade sociopolítica conservadora, configura-se pela minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas”.

Na educação, aprofundou-se o discurso em defesa da descentralização. Esse foi o caminho para instaurar critérios de eficácia, eficiência e competitividade nas escolas, apesar de serem aspectos da racionalidade econômica. As escolas assumiram uma maior autonomia outorgada por órgãos centrais que permaneciam no controle e poder de decisão.

Na observação realizada, destacamos a presença de determinações da Diretoria de Ensino para a escola. A diretora da escola pesquisada menciona a realização de reuniões sobre a avaliação externa, “A Diretoria de Ensino realiza reuniões com a equipe gestora e com o professor coordenador. Através das reuniões, a comunidade tem conhecimento dos resultados obtidos”. A vice-diretora da escola também enfatiza a atuação da D.E. para a organização do trabalho da escola,

Sim, recebe, recebe orientações da D.E. Tanto é que a coordenadora já sabia, no ano passado já, lembra que ela mostrou no HTPC? Que já veio coisa do planejamento. Aquilo lá já foi dado pela DE, do que ia ser dado no planejamento, já estava vendo isso daí, quer dizer, recebe, orienta e acho que ainda vem coisa pela *internet* também para orientar o que vai ser trabalhado no planejamento.

O que aconteceu, em nome da “autonomia” das escolas foi a responsabilização das tarefas e do processo de ensino e a prestação de contas dos resultados, pondo em prática aquilo que era decidido externamente com a finalidade de atingir os resultados e metas esperados pelos órgãos centrais.

Em sintonia com as premissas neoliberais, para Dourado (2001, p.50) assistiu-se ao “estabelecimento de mecanismos de descentralização ressignificados, entendidos como desconcentração e/ou desobrigação por parte do poder público e, paradoxalmente, como novas formas de centralização e controle por parte do poder central”.

Martins (2002) esclarece a diferença entre os termos desconcentração e descentralização. No primeiro, são previstas medidas que transferem responsabilidades a unidades menores, como efetuar a aquisição de material com o dinheiro que chega à escola ou até elaborar o projeto político-pedagógico. No entanto, é reafirmado o poder central em um movimento de “cima para baixo”, visto que o poder de decisão permanece em órgãos superiores. A escola pode efetuar a aquisição de material, porém as verbas que recebem vêm definidas para quais finalidades podem ser utilizadas. A escola pode, ainda, elaborar o projeto político-pedagógico, porém será avaliada posteriormente de acordo com os conteúdos e parâmetros que foram definidos centralmente. Já com a descentralização, assegura-se a eficiência do poder local, são as unidades menores que assumem mais do que tarefas, as decisões a serem tomadas.

Outros autores destacam essa diferença como Luck (2006, p. 48) ao explicar que a desconcentração “corresponde aos esforços promovidos pelo Estado para conferir competências que lhe são próprias para regiões ou municípios, de modo que estes sejam capazes de administrar as escolas sob sua dependência”. Desse modo, o Estado se alivia de certas responsabilidades e até gastos, mas permanece no controle, cobrando pelos resultados agora de responsabilidades das “escolas autônomas”.

Nesse sentido, Martins (2002, p. 128) afirma que, apesar de representar um avanço em sentido político e operacional da gestão das escolas, a desconcentração tem seus limites, pois “não provoca o compartilhamento do poder e nem assunção local de responsabilidades”. Luck (2006, p.48) acrescenta que “descentralizam, centralizando, isto é, dando algo com uma mão, ao mesmo tempo em que tirando outra coisa com outra”. Essas práticas ditas descentralizadoras terminam por aproximar a educação à lógica do mercado e assumem um modo de gestão empresarial nas escolas com aumento do controle e poder central em nome da autonomia.

A autonomia financeira se perde, como foi destacado, na medida em que os recursos são direcionados para determinados segmentos, como material permanente e prestação de serviços. O que seria uma medida descentralizadora fica restrita à desconcentração de um serviço. Igualmente problemática é a proclamada autonomia da escola para elaborar seu projeto político-pedagógico diante de conteúdos e competências atrelados às necessidades do ENEM (Exame Nacional de Ensino Médio). Conforme afirma Fini (2008, p.19), “a *Proposta Curricular* [do Estado de São Paulo] adota, como competências para aprender, aquelas que foram formuladas no referencial teórico do Enem – Exame Nacional do ensino Médio”.

Observa-se aqui uma inversão na ação dos propositores de políticas educacionais, ou seja, a proposta em pauta adota o referencial teórico do ENEM, instrumento avaliador, e não o contrário. Portanto as diretrizes da política educacional e do conteúdo escolar obedecerão à lógica do instrumento avaliador, com vistas a resultados favoráveis esperados pelas futuras avaliações do ENEM.

Essa autonomia tutelada pelos órgãos centrais, nas palavras de Lima (2003, p. 151) representa uma autonomia que

pode vir a adquirir como significado essencial o de ‘autonomia’ processual e implementativa (despojada de sentido democrático e descentralizador) ou até de mera *delegação política*, remetendo para as escolas a gestão de conflitos, em períodos de crise ou de contestação, responsabilizando os seus órgãos pela execução das orientações políticas centralmente produzidas, em total conformidade, sem lhes permitir uma intervenção legítima na

formulação dessas políticas e sem admitir que parte delas poderão e, deverão, ser assumidas a nível escolar.

Percebe-se um movimento não de construção ou conquista de autonomia ou gestão democrática por parte das escolas, mas de uma delegação de autoridade ou poder tutelados pelo órgão central. Este processo não pode ser delegado, mas realmente construído mediante a efetiva participação de todos os envolvidos.

Sobre a autonomia das unidades escolares, Paro (2008, p.11) acrescenta que “conferir autonomia às escolas deve consistir em conferir poder e condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais articulados com os interesses das camadas trabalhadoras. E isso não acontecerá jamais por concessões espontâneas dos grupos no poder”. Em outras palavras, não é possível falar em autonomia se as decisões são tomadas previamente por órgãos superiores ou pelo diretor da escola que atua, muitas vezes, como representante dos interesses desses órgãos.

Ao lado de expressões como autonomia e descentralização, a gestão democrática é igualmente incorporada e enfatizada pela reforma na década de 1990. Essa forma de gerir ou administrar, não apenas as escolas, destaca-se como necessidade para a administração pública e para o mundo atual.

1.4 Gestão Democrática

Uma das características da reforma da educação, como fora destacada, é a ênfase dada aos pressupostos da gestão democrática. Essa forma de gestão deixou de ser uma opção dos gestores para ser um compromisso do Estado com a sociedade. Isso pode ser afirmado diante da presença da gestão democrática como princípio do ensino na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96¹⁰.

Ferreira (2000, p. 167) chama a atenção para a importância da gestão democrática quando afirma que

¹⁰ A esse respeito a Constituição Federal diz que: Art. 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Na Lei de Diretrizes e Bases este princípio é novamente afirmado. Art. 3º: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

A gestão democrática da educação é, hoje, um valor já consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática social global e à prática educacional brasileira e mundial. É indubitável sua importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania. É indubitável sua necessidade para a construção de uma sociedade mais justa, humana e igualitária. É indubitável sua importância como fonte de humanização.

Apesar de sobrevalorizada pelo discurso em educação, é indispensável o esforço teórico para apreender o significado da expressão gestão democrática. É preciso refletir sobre os usos e abusos do termo, pois tem sido utilizado para representar práticas não apenas diferentes, mas opostas daquilo que significava originalmente, quando foi defendida, dentre outros setores, na década de 1980, pelo movimento docente. Em meio à proliferação de terminologias como gestão democrática, gestão participativa, gestão dialógica, os sentidos da gestão também foram (re) significados.

Silva Jr (2002), ao analisar o abandono do termo administração em favor do conceito de gestão escolar, menciona o problema da adjetivação do termo gestão, “o adjetivo *democrática* é interpretada por muitos como ‘participativa’, sem que se esclareçam os mecanismos que assegurarão o caráter democrático ou participativo da gestão democrática” (SILVA JR, 2002, p. 202). Mais adiante, o autor acrescenta que “os adjetivos ‘democrática’ e ‘participativa’ sobrepõem-se ao adjetivo ‘pública’ que melhor indicaria o sentido da administração ou da gestão pretendida” (SILVA JR, 2002, p. 202).

É pertinente observar que, para além das definições terminológicas possíveis de utilização está a necessidade de caracterizar a gestão pública *do* público que deve ser, em si mesma, democrática. A distinção entre a administração do público e do privado merece destaque e ser colocada em pauta.

Outra questão importante levantada por Silva Jr (2002) refere-se à substituição da expressão administração por gestão. Esse processo se deu em contraposição às formas de administração mais centralizadas e burocráticas que se tinha. Essas formas eram caracterizadas pela imagem do diretor com monopólio do poder, autoritário e conservador. Substituir a expressão deveria significar mais do que uma troca de termos, a gestão deveria representar uma transformação do poder e das formas de participação das pessoas nas decisões e ordem social. Nesse trabalho, apesar das diferenças ressaltadas, optamos pela adoção dos termos gestão e administração como sinônimos.

Para especificar os significados vinculados à gestão democrática, Arroyo (2008) recorre ao movimento docente da década de 1980 quando, segundo o autor, foi levantada a

bandeira da gestão democrática e a crítica às formas de administração tradicionais. Arroyo (2008, p. 39) afirma que, mesmo depois de duas décadas, o que persiste na educação são “debates sobre uma gestão politizada, progressista, radical misturada com formas e propostas de gestão participativa tímida, regulada a até conservadora e antidemocrática”.

No tocante às formas assumidas pela gestão desde a reforma educacional da década de 1990 aos dias atuais, Arroyo (2008, p. 44) afirma que “temos uma gestão democrática e participativa normatizada, controlada e ordeira”. Freitas (2007) indica que a gestão adquiriu um significado restrito ao relacionar-se apenas com participação, seja representativa ou direta. Para a autora, gestão democrática é mais do que mera participação, é “atuação da sociedade civil na formação da agenda política e na formulação das políticas educativas” (FREITAS, 2007, p.505-506).

Mais do que participar, o poder de decisão deve estar no público – já que se trata de uma gestão pública ou democrática. É importante salientar que ter poder de decisão não significa decidir que dia serão as festas no calendário escolar ou como arrecadar fundos para reformar a escola. Participar da gestão não significa ajudar a instituição em “mutirões” para pintar a escola, trabalhar na festa junina, cuidar do jardim, estar presente nas reuniões escolares e até assinar uma ata se não for permitido e possível mudar os rumos da escola. São acontecimentos que estão presentes no dia-a-dia escolar, como foi possível observar durante a pesquisa, em nome de uma participação de todos, mas não provocam o envolvimento na seleção das metas a serem atingidas, na decisão de quais meios são necessários para seu alcance e na construção do projeto político-pedagógico. A participação acaba restringindo-se a medidas de execução de tarefas manuais para diminuir os gastos da escola.

Envolver pais, alunos e comunidade nas decisões não significa que o professor perderá seu papel, já que é ele quem, profissionalmente, sabe o que e como deve ser ensinado; o mesmo ocorre com o diretor, o responsável pela administração da escola. Outros segmentos podem e devem expressar opiniões e expectativas que irão indicar rumos importantes no percurso, sem desprezar a função de cada profissional que atua na educação. O objetivo comum é a escola de qualidade e, com a participação de todos, o compromisso é igualmente assumido por todos. Assim, a escola enquanto organização social encontra-se comprometida com a sociedade na qual está inserida para a melhoria na qualidade do ensino e formação de seus cidadãos.

De acordo com Oliveira (2000, p. 151), “os envolvidos na gestão democrática devem estar imbuídos de compromisso e que cabe a cada um, a cada segmento escolar, a contribuição engajada para que a administração participativa consiga atingir os seus

objetivos”. A autora ressalta também a importância de a participação “estar vinculada, tanto quanto possível, a outros movimentos e espaços políticos. Os avanços que se derem no sentido da democratização das relações da unidade escolar serão em função das lutas que se fizerem em toda a sociedade” (OLIVEIRA, 2000, p. 155).

Assim, destaca-se a importância da participação enquanto meio desejado e conquistado no espaço escolar e não como algo imposto pelo sistema de ensino. As pessoas precisam desejar e lutar pela participação na escola enquanto organização social por acreditarem que essa é a melhor forma de administrar a escola pública, de conduzir e encaminhar a formação dos cidadãos de sua sociedade. Esse é o desejo daqueles que sonham com uma escola de, mais do que gestão, possuidora de relações democráticas que se fazem no cotidiano escolar.

Entretanto, a participação almejada por Arroyo (2008, p. 42) e pelo movimento docente da década de 1980 está distante do que acontece na maioria das escolas pois “a participação não se reduzia ao funcionamento da escola, nem sequer a construir outro projeto de escola, mas de Estado e sociedade com a participação consciente dos cidadãos”.

Apesar da importância dessa participação democrática na gestão das escolas e a ênfase que esta tem adquirido no discurso, além da sua garantia legal, algumas medidas adotadas pelo Estado parecem caminhar em sentido oposto. A reforma da educação em nome da descentralização do poder de decisão para que as escolas tenham e exerçam maior autonomia não passa, muitas vezes, de um processo de desconcentração como foi assinalado anteriormente.

Arroyo (2008, p. 47) enfatiza os mecanismos criados pelo Estado para cercear a gestão democrática e, dentre eles, destaca os refinados mecanismos de avaliação externa na medida em que

Põem limites à autonomia das escolas e das redes em definir seu projeto educativo, sua concepção de educação, sua gestão de um projeto de escola, sua decisão sobre que conhecimentos, cultura, valores, identidades formar e privilegiar em um projeto de escola e de sociedade. É sintomático que o movimento em defesa da gestão democrática da escola venha acontecendo paralelamente ao movimento de defesa da cultura da avaliação externa da escola, impondo uma gestão de resultados.

Embora enfatizada legalmente, a gestão democrática, de acordo com Arroyo (2008) carrega em si uma radicalidade política que dificilmente será realizada efetivamente diante das reais condições de administração. Desse modo, “se não tocarem nas estruturas de poder

das escolas, do sistema, do Estado e da sociedade perdem a radicalidade política original, viram ajeitamentos na gestão interna das escolas” (ARROYO, 2008, p. 40).

Isso pode ser observado mediante a presença do termo “gestão democrática” em recomendações dos organismos internacionais e da própria política neoliberal, os quais buscam a legitimação do sistema capitalista e da lógica do mercado. Ao contrário, os movimentos e lutas sociais defendem uma gestão democrática no sentido real do termo, vivenciando-a por meio de relações democráticas, de igualdade e de solidariedade, fatores antagônicos ao sistema em que estão subordinadas as escolas públicas.

A relação entre a gestão democrática efetivada e as formas tradicionais de administração, criticadas pelo ideário da gestão, pode ser resumida da seguinte forma “preso ao recente passado autoritário, o então propugnado não chega a vislumbrar o futuro da *gestão educacional* para além de avanços compatíveis com uma concepção liberal de democracia” (FREITAS, 2007, p.506).

Depois de enfatizar a constituição do Estado atual marcado pela influência das políticas de cunho neoliberal, a atuação dos organismos internacionais na consolidação da reforma educacional e suas características, abordamos a relação entre Estado e proposição de políticas públicas para, então, podermos introduzir a questão da avaliação externa como uma política pública para a educação em consonância com as políticas e o Estado, seu contexto e particularidade.

1.5 Estado e políticas públicas

As políticas públicas, como explica Höfling (2001, p. 31), são o “Estado em ação” ou as políticas de “*responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada”.

Com a reforma da década de 1990, dentre outras características, o Estado passou a assumir a função de avaliador ou regulador das políticas para a educação, preocupado com os resultados do ensino. Esses dois conceitos – política e Estado, estão imbricados mutuamente de forma que “visões diferentes de sociedade, Estado e política educacional geram projetos

diferentes de intervenção nesta área” (HÖFLING, 2001, p.30). Assim, determinada concepção de Estado produz determinadas políticas públicas. Com base nesse princípio, compreender as características do Estado é fundamental para compreender as políticas públicas que são implementadas.

Com o objetivo de regular, as políticas são dotadas de expressiva importância e, para a educação, foram incentivados e reforçados os procedimentos de avaliação externa. Esta última, entendida enquanto política do Estado, consubstanciou-se como meio para transferir certas funções e tarefas a unidades menores, como as escolas. Esse Estado ao transferir a responsabilidade pela execução de tarefas e cumprimento de metas, não transferiu o poder de decisão, permaneceu no controle regulamentando a educação e os processos de ensino e aprendizagem das escolas.

Como assinala Barroso (2005, p. 727), a regulação é uma forma de “intervenção do Estado na condução das políticas públicas (...) mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados”. Freitas (2005, p. 913) assim define o termo regulação no âmbito das políticas neoliberais:

Regular, no sentido amplo do termo, é vocação de toda política pública, entretanto ‘regulação’ foi um termo construído no interior das ‘políticas públicas neoliberais’, cuja eficácia maior foi obtida na gestão de Fernando Henrique Cardoso, para denotar uma mudança na própria ação do Estado, o qual não deveria intervir no mercado, a não ser como um Estado avaliador.

Assiste-se à constituição de um “Estado enxuto”: ao invés de propor e assegurar políticas públicas de ordem social como educação, saúde, segurança, habitação, enquanto direitos, o Estado tenta desvincular-se delas por meio da transferência de responsabilidades a outros órgãos, como o setor privado. Um exemplo claro disto ocorre com a privatização de empresas, rodovias, serviços antes estatais e nacionais que passam a fazer parte das empresas privadas que os compram e ditam as regras daqui para frente.

Ainda sobre a definição das políticas públicas relacionadas à constituição do Estado, Dourado e Paro (2001, p. 7) acrescentam que

As políticas educacionais são expressão, elas mesmas, dos embates travados no âmbito de reordenamento das relações sociais – e, conseqüentemente, do Estado – e dos desdobramentos assumidos pelo Estado sob a égide ideológica da globalização, que rearticula o papel social da educação e da escola, submetendo-as, em menor ou maior escala, a um crescente processo de privatização.

Tendo em vista o objetivo de transferir responsabilidades do Estado para os demais setores na proposição de políticas públicas, Azevedo (2004, p. 15) postula que “os poderes

públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado”. Para Höfling (2001, p.37) a origem desse movimento que leva à privatização e transferência de responsabilidades do Estado ocorre da seguinte forma:

Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento de acumulação capitalista – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade.

Azevedo (2004) afirma ainda que, quando o Estado, ao contrário, tem mais gastos com as políticas públicas acaba gerando o “inchamento da máquina governamental”. Devido a esses gastos há necessidade de aumentar os tributos, o que provoca um aumento nos preços e, conseqüentemente, na inflação e no desemprego. Nessa lógica, os neoliberais defendem que as políticas públicas são responsáveis pela crise do Estado capitalista.

Nesse contexto de proposição de políticas de cunho neoliberal, influenciado desde a década de 1970 e também pela atuação dos organismos internacionais, a reforma educacional na década de 1990 encontrou na avaliação externa um mecanismo de controle do trabalho e dos resultados. Transferindo responsabilidades para a escola via desconcentração de tarefas, o Estado permaneceu no controle e poder de decisão por meio da avaliação externa e implantação de programas. A avaliação, com a criação de índices, imposição de metas e qualidade da educação é o assunto que trataremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2
AVALIAÇÃO EXTERNA

CAPÍTULO 2:

AVALIAÇÃO EXTERNA

Depois de enfatizadas as mudanças provocadas na proposição de políticas públicas e o papel do Estado frente à reforma educacional da década de 1990, é possível tratar da prática da avaliação externa inserida nesse contexto, como elemento característico da reforma. Neste capítulo consideramos os caminhos percorridos pela avaliação, seus processos, criação de índices e parâmetros e ações políticas voltadas para os resultados.

2.1 Sistema Nacional de Avaliação da Escola Básica (SAEB)

A avaliação externa tem sido objeto de discussão entre pesquisadores e professores principalmente a partir da década de 1990, momento em que essa prática conquista espaço hegemônico no interior da escola como proposição e condução de políticas públicas do Estado para a educação. Para Franco, Alves e Bonamino (2007, p. 990) a partir desse período “o Brasil passou a contar com a avaliação nacional para acompanhar a qualidade da educação”.

Todavia, Bonamino e Franco (1999, p.102) também afirmam que “desde 1988 vêm sendo tomadas iniciativas voltadas à implantação e desenvolvimento do Sistema Nacional de Avaliação da Escola Básica – SAEB”. Para os autores (1999, p.110), a origem do SAEB está relacionada com demandas do Banco Mundial e com os interesses do Ministério da Educação (MEC).

Relaciona-se com demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste, segmento Educação, no âmbito do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Tal demanda, aliada ao interesse do MEC em implementar um sistema mais amplo de

avaliação da educação, levou a iniciativas que redundaram na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau - SAEP. Já em 1988, houve uma aplicação piloto do SAEP nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte, com o intuito de testar a pertinência e adequação de instrumentos e procedimentos. No entanto, dificuldades financeiras impediram o prosseguimento do projeto, que só pôde deslanchar em 1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica alocou recursos necessários à viabilização do primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico.

Essas primeiras ações voltadas para a implementação de um sistema de avaliação nacional visavam “verificar não apenas a cobertura de atendimento educacional oferecido à população, mas, principalmente, o desempenho dos alunos dentro do sistema. Tais ações levaram à subsequente institucionalização do SAEB” (Bonamino, Franco, 1999, p.108).

O SAEB, conforme estabelece a Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005, é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), sendo que a primeira é realizada por amostragem das Redes de Ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais. Por manter as mesmas características, a ANEB recebe o nome do SAEB em suas divulgações. Já a segunda, a ANRESC é mais extensa e detalhada que a ANEB, tem foco em cada unidade escolar e, por seu caráter universal, recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações.

Em 2005, a Portaria Ministerial n.º 931 alterou o nome do histórico exame amostral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), realizado desde 1990, para Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB)¹¹. Por sua tradição, entretanto, o nome do SAEB foi mantido nas publicações e demais materiais de divulgação e aplicação deste exame.

Segundo nota no site oficial do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, autarquia do Ministério da Educação - MEC, o qual desenvolve o SAEB, essa avaliação produz informações a respeito da realidade educacional brasileira por regiões, redes de ensino pública e privada nos estados e no Distrito Federal, por meio de exame bienal de proficiência em Matemática e em Língua Portuguesa (leitura), aplicado em amostra de alunos de 4ª série e 8ª série do Ensino Fundamental e, do 3º ano do Ensino Médio.

¹¹ A esse respeito ver: PORTARIA Nº 931, de 21 de março de 2005 que institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e sua composição em dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC.

O SAEB é também a primeira iniciativa brasileira, em âmbito nacional, realizada com o objetivo de conhecer e coletar dados sobre a qualidade da educação no país. Além disso, o sistema procura conhecer as condições internas e externas que interferem no processo de ensino e aprendizagem, por meio da aplicação de questionários respondidos por alunos, professores e diretores, e da coleta de informações sobre as condições físicas da escola e dos recursos de que ela dispõe.

Segundo informações do site do INEP, são objetivos do SAEB:

- oferecer subsídios à formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas e programas de intervenção ajustados às necessidades diagnosticadas nas áreas e etapas de ensino avaliadas;
- identificar os problemas e as diferenças regionais do ensino;
- produzir informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam o desempenho dos alunos;
- proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade uma visão clara dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos e
- desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições educacionais de ensino e pesquisa.(www.inep.gov.br)

Ao longo dos anos e, principalmente durante a década de 1990, o sistema de avaliação foi se estruturando e consolidando. Hoje, a presença da avaliação externa está em praticamente todos os níveis de ensino. A maioria das escolas participa até de mais de uma avaliação externa, como no caso das escolas estaduais paulistas que participam da Prova Brasil e do SARESP.

Os alunos do Ensino Médio também se inscrevem para o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio, que é utilizado como porta de entrada para a universidade¹². No curso superior tem-se ainda, o ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, que integra o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Segundo nota no site do INEP/MEC, o ENADE “tem o objetivo de aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências”¹³.

Para a pós-graduação, tem-se a CAPES – Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a qual “visa a melhoria da pós graduação brasileira, através da avaliação, divulgação, formação de recursos e promoção da cooperação científica

¹² É importante destacar que, em 2009, os alunos com idade acima da média dos alunos concluintes do Ensino Médio que, fizerem o ENEM e obtiverem pontuação acima de 50%, poderão receber o certificado de conclusão do Ensino Médio sem ter concluído ou frequentado a escola.

¹³ Informações do site: www.inep.gov.br visitado em 10 de outubro de 2009.

internacional”¹⁴. Em nível internacional tem-se o PISA- Programa Internacional de Avaliação Comparada.

Diante dos dados e resultados da avaliação externa foram criados índices, tanto em nível nacional como estadual e municipal, que representam o desempenho das escolas e alcance de metas pré-estabelecidas. Neste capítulo, enfatizamos o índice nacional (IDEB) e o índice do estado de São Paulo (IDESP).

2.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

Em 2007, foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Sobre a institucionalização do IDEB, Adrião e Borghi (2008, p. 81) acrescentam que o índice é um mecanismo criado para “‘fotografar’ a situação de escolas e sistemas de ensino, tendo em vista uma tentativa de articulação entre desempenho acadêmico em provas nacionais e taxas de reprovação e evasão com metas de melhoria”.

Esse índice apresenta a iniciativa pioneira de reunir em um indicador dois conceitos: fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema do ensino. O indicador é calculado a partir de dados do Censo Escolar sobre o fluxo, realizado anualmente pelo INEP; e média do desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB aplicado para as unidades da federação e para o país; e, a Prova Brasil para os municípios. Por meio dos dados do IDEB são agregados ao enfoque pedagógico resultados que permitem traçar metas de qualidade para os sistemas de ensino.

O IDEB é resultado do produto entre o desempenho e rendimento escolar (ou o inverso do tempo médio de conclusão de uma série). Desse modo, o índice pode ser interpretado da seguinte forma: se em uma escola A, a média padronizada na Prova Brasil, 4ª série, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada série é de 2 anos, a escola terá IDEB igual a 5,0 multiplicado por 0,5, ou seja, $IDEB = 2,5$. Já uma escola B com média padronizada da

¹⁴ Informações do site: www.capes.gov.br visitado em 10 de outubro de 2009.

Prova Brasil, 4ª série, igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá IDEB = 5,0.

Alem de indicador estatístico, o IDEB é condutor de política pública para a qualidade da educação. Isso acontece principalmente com a construção e estabelecimento de metas a serem cumpridas pelas escolas. É utilizado ainda para o acompanhamento das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Uma das metas estabelecidas pelo PDE é que, em 2022, o IDEB do Brasil seja igual ou superior a 6,0. Essa média corresponde a um índice de qualidade comparável com países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Entretanto, é importante destacar a possibilidade de as redes de ensino ou escolas melhorarem o índice que indica a qualidade da educação sem que haja alteração ou melhorias efetivas na qualidade. Isso pode ocorrer na medida em que o IDEB agrega dados da aprovação (fluxo escolar). Assim, se uma escola que possui muitas reprovações deixar de reprovar seus alunos e melhorar os dados de fluxo escolar, o IDEB será elevado consideravelmente, mesmo que estes alunos tenham sido aprovados sem uma melhora no desempenho escolar. Uma escola pode deixar de reprovar sem que estes alunos realmente tenham melhorado ou superado suas dificuldades na tentativa de burlar os dados e elevar o índice¹⁵.

Na tabela abaixo observa-se os IDEBs das escolas da rede estadual paulista de 4ª série/5º ano em 2005, 2007 e 2009, assim como as metas projetadas para as futuras avaliações.

4ª série/5º ano

Estado	Ideb Observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
São Paulo	4,5	4,7	5,4	4,6	4,9	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3	6,6

Fonte: SAEB e Censo Escolar

O IDEB da escola investigada no ano de 2007 e 2009 e as metas projetadas contam na tabela seguinte:

4ª série/5º ano

Escola	Ideb Observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Antonio Rubi Gimenes Prof.		4,4	4,9		4,6	5	5,2	5,5	5,8	6	6,3

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar

¹⁵ Sobre informações do IDEB, desempenho de escolas, estabelecimento de metas e legislação específica ver: <http://ideb.inep.gov.br/site/>

Diante desses dados referentes aos índices de 2007 e 2009, observa-se que a escola pesquisada tem atingido as metas estabelecidas pelo IDEB, apesar de apresentar um índice inferior ao obtido pela média das escolas estaduais de São Paulo. Todavia, na escola, os professores demonstravam uma insatisfação com relação ao desempenho dos alunos na avaliação externa. Dentre outros motivos, destacaram a não permanência de professores na sala, muitos alunos trocaram de professor várias vezes no ano, a falta de comprometimento de alguns professores que permaneciam na escola por pouco tempo, a falta de acompanhamento de muitos pais, o não envolvimento dos alunos, a falta de professores para trabalhar as aulas de reforço paralelo, a progressão continuada do Estado de São Paulo, além dos casos de reprova e evasão escolar que diminuem o índice.

Assim como em nível nacional criou-se o IDEB que utiliza dados do SAEB e Prova Brasil, em nível estadual foi construído um índice com dados resultantes do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), avaliação realizada anualmente pelo Estado de São Paulo nas escolas de sua rede de ensino.

2.3 Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP)

Em nota ao site da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo é declarado que, pensando no direito que o aluno tem de aprender e aprender com qualidade, o Estado lançou o Programa de Qualidade da Escola. Esse programa tem por finalidade promover a melhoria da qualidade do ensino e equidade do sistema. Com esse objetivo, o programa apresenta para cada unidade escolar um indicador de qualidade, o IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo.

O IDESP é um indicador de qualidade para as séries iniciais e finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Assim como o IDEB, esse índice considera dois critérios para sua composição: o desempenho dos alunos nos exames do SARESP (Língua Portuguesa e Matemática) e o fluxo escolar. O indicador de desempenho é calculado da seguinte forma:

$$ID = \frac{ID \text{ (Língua Portuguesa)} + ID \text{ (Matemática)}}{2}$$

Na escola pesquisada, o indicador de desempenho, em 2009, foi o seguinte:

$$ID = \frac{3,5117 + 2,3940}{2}, \text{ ou seja, } 2,95 \text{ (indicador de desempenho em 2009)}$$

Depois de calculado o desempenho e o fluxo (o fluxo da escola é calculado pela divisão entre o número de alunos aprovados e o número de alunos reprovados, o qual em 2009 foi 0,9459), parte-se para a composição do índice, da seguinte maneira:

$$IDESP = ID \times IF, \text{ ou seja, } IDESP = 2,95 \times 0,9459 = 2,79 \text{ (IDESP de 2009)}$$

O principal objetivo do índice é fornecer um diagnóstico da qualidade do ensino oferecido pelo sistema, apontando o que precisa ser melhorado a cada ano. É um diagnóstico para direcionar e encaminhar ações visando à melhoria da qualidade da educação. Para isso, metas são criadas e estabelecidas pela Secretaria da Educação para as escolas da rede estadual. Essas metas devem ser superadas a cada ano, sendo utilizadas como instrumento para a melhoria da qualidade do ensino. Pretende-se, desse modo, atingir até 2030 os seguintes índices: 7 para o ciclo de 1ª a 4ª série; 6 para o ciclo de 5ª a 8ª série; e 5 para o Ensino Médio¹⁶.

Cada escola possui uma meta própria, ou seja, as metas anuais consideram o desempenho da escola e estabelecem passos para a melhoria da qualidade de acordo com aquilo que é possível a escola atingir e do esforço que precisam realizar. As tabelas a seguir demonstram o desempenho da escola pesquisada em 2007, 2008 e 2009.

IDESP 2007 - ESCOLA

	Indicadores		IDESP 2007
	Desempenho	Fluxo	
4ª série EF	3,02	0,97	2,95
8ª série EF			
3ª série EM			

Fonte: www.educacao.sp.gov.br

¹⁶ A esse respeito ver a Resolução – 74, de 6-11-2008, a qual institui o Programa de Qualidade da Escola (PQE) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDESP).

Diante desse desempenho, a meta projetada para 2008 foi 3,10 e o desempenho pode ser verificado na tabela seguinte:

IDESP 2008 - INDICADORES DA ESCOLA

	Indicador de Desempenho		Indicador de Desempenho	Indicador de Fluxo	IDESP 2008
	Língua Portuguesa	Matemática			
4ª série EF	3,8377	2,5974	3,22	0,968	3,11
8ª série EF					
3ª série EM					

Fonte: www.educacao.sp.gov.br

Para 2009, esperava-se que a escola atingisse a meta de 3,28. Como se observa a seguir, não foi possível alcançar o esperado com uma queda no indicador de desempenho tanto em Língua Portuguesa como em Matemática.

IDESP 2009 - INDICADORES DA ESCOLA

	Indicador de Desempenho		Indicador de Desempenho	Indicador de Fluxo	IDESP 2009
	Língua Portuguesa	Matemática			
4ª série EF	3,5117	2,394	2,95	0,9459	2,79
8ª série EF					
3ª série EM					

Fonte: www.educacao.sp.gov.br

Para 2010, a Secretaria da Educação projetou uma meta inferior às metas dos anos anteriores, 2,97, visto que a escola não atingiu a meta previamente estabelecida. É interessante destacar que, na escola, esse resultado era esperado. Na entrevista realizada, antes da divulgação dos IDESP de 2009, uma das professoras demonstrou a expectativa em relação ao desempenho da escola na avaliação: “Mas tem a expectativa que não tenha atingido nesse ano, né? É, pela nossa avaliação, da escola, não... Teve muita reprova, teve caso de evasão que fazia tempo que não tinha”. Após a divulgação do IDESP, realizou-se a entrevista com a coordenadora da escola, a qual manifestou-se da seguinte forma: “Apesar de não ter atingido o IDESP, que já era previsto, que as nossas terceiras séries de 2007, 2008, eu já tinha visto que eram terceiras séries fracas, em 2008, a gente teve muito rodízio de professores,

principalmente nas terceiras séries (...) eu acredito que a nossa escola é uma escola de qualidade”.

A fala de uma das professoras entrevistadas revela que, apesar de também considerar sua escola como uma escola de qualidade, o desempenho dos alunos tem piorado. Para a professora que leciona nessa escola desde o início da década de 1990, esse é um problema geral do ensino e não apenas de sua escola, então o não cumprimento das metas demonstra um déficit da educação de forma geral e não da sua escola. Em anos anteriores, apesar de a escola ter atingido as metas, como também ocorreu com o IDEB, a professora acredita que o desempenho dos alunos não foi como era antes. Segundo ela: “Mas já teve, logo que começou o SARESP era... quase tudo gabaritado. Teve 2ª. série minha, da B. que eram... assim... lá na D.E... sabe, quando se destaca. Agora... nivelou mais baixo. Atingiu, mas...”

O desempenho da escola é avaliado a partir do alcance das metas estabelecidas pelo IDESP. Nesse contexto, é preciso ressaltar um aspecto importante: a vinculação direta do índice com a bonificação por desempenho ou mérito dos servidores. Para bonificar de acordo com os resultados¹⁷, o governo do Estado de São Paulo define como indicador específico o IDESP por meio da Resolução – 22, de 27-3-2009.

Assim, deve-se buscar o cumprimento de metas (Índice de Cumprimento de Metas – IC). Esse índice é a razão entre o valor efetivamente obtido no IDESP (IDESP – EF) subtraído do valor do IDESP tomado como linha de base (IDESP – BASE) e o valor da meta do IDESP (IDESP – META). O IC será igual a um, se as metas forem cumpridas integralmente, nunca inferiores a zero e considerado até o limite de 1,2 em caso de superação das metas¹⁸. Em resumo:

$$IC = \frac{\text{IDESP 2009} - \text{IDESP 2008}}{\text{Meta 2009} - \text{IDESP 2008}}$$

No caso da escola pesquisada, o índice de cumprimento de metas foi igual a zero em 2009:

$$IC = \frac{2,79 - 3,11}{3,28 - 3,11} = -0,32$$

¹⁷ O pagamento da Bonificação por Resultados- BR é instituído pela Lei Complementar n° 1078, de 17 de dezembro de 2008.

¹⁸ Sobre o cálculo e sua definição ver: Resolução – 22, de 27-3-2009. É importante destacar que essas resoluções e demais informações sobre o IDESP encontram-se disponíveis em www.educacao.sp.gov.br

O indicador negativo revela o não cumprimento das metas estabelecidas. Na escola, observamos uma insatisfação geral dos profissionais por não terem recebido essa bonificação, já que não cumpriram as metas. Somou-se à insatisfação o fato de outras escolas do município terem atingido as metas e os profissionais terem recebido o complemento salarial. Em um município pequeno como Cafelândia, foram inevitáveis as comparações entre as escolas e entre os professores, como se o IDESP determinasse para a comunidade a escola que é de qualidade e o professor que é eficiente.

É importante destacar os problemas atrelados com a meritocracia, ou seja, com a complementação salarial ou bônus de acordo com os resultados dos índices. Esse fator pode levar à tentativa de induzir os alunos, mostrando as respostas ou pedindo para alguns faltarem no dia da avaliação, como um meio de elevar os índices sem uma necessária melhoria na qualidade do ensino e burlar os resultados, como foi apontado anteriormente com a diminuição do número de alunos reprovados.

Com base nos dados do Censo Escolar, em nível nacional, em 1996, 73% dos alunos de Ensino Fundamental eram aprovados e 14% reprovados, enquanto no Estado de São Paulo, 85% dos alunos eram aprovados e 9% reprovados. Já em 2007, em nível nacional, 83% dos alunos foram aprovados e 12% reprovados. No Estado de São Paulo, 93% foram aprovados e 7% reprovados¹⁹. Observa-se que, tanto em nível nacional como estadual houve um aumento no número de alunos aprovados e diminuição do número de reprovados.

2.4 Avaliação externa: algumas questões

Sobre a realização das avaliações externas e o impacto que tem provocado, Barroso (2005, p. 726) afirma que a partir dos anos 80 do século XX, medidas políticas e legislativas afetaram a administração pública em geral e, dentre outros, destaca-se o reforço de procedimentos de avaliação.

A avaliação externa ou em larga escala, segundo Freitas (2009, p. 47) “é um instrumento de acompanhamento global de redes de ensino com o objetivo de traçar séries

¹⁹ Estes dados do Censo Escolar estão disponíveis no site www.inep.gov.br

históricas do desempenho dos sistemas, que permitam verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas”. No entanto, o autor alerta para a ilusão de que esta prática possa avaliar os professores e as escolas.

Sobre alguns dos problemas atrelados à prática da avaliação, Martins (2002, p. 163) destaca, ao captar resumidamente sua essência:

É inegável que realizar a avaliação externa em larga escala sobre os resultados obtidos pela escola constitui um importante indicador para que os gestores do sistema de ensino possam corrigir os problemas do fluxo escolar e reorientar as decisões e medidas legais. No entanto, esses mecanismos podem limitar sobremaneira as possibilidades para a ampliação do exercício da autonomia da escola, caso continuem desconsiderando o incentivo à auto-avaliação, bem como a possibilidade de gestão de seus recursos.

Essa mesma autora enfatiza ainda que a avaliação tal como é realizada não retrata “a complexidade da dinâmica intra-muros escolares e tampouco suas características qualitativas, isto é, sua cultura, seus valores, a interação e os conflitos entre os pares e entre estes e a comunidade” (MARTINS, 2002, p.136).

A avaliação externa, segundo nota no site da Secretaria Estadual de Educação (SEE) do Estado de São Paulo²⁰, é uma ferramenta para a qualidade do ensino que tem por objetivo diagnosticar e não medir, comparar ou premiar. Por meio desse diagnóstico é possível aos educadores e gestores, de acordo com as informações do site, traçar estratégias adequadas para a correção de rumos, a proposição de novas abordagens e acompanhar os resultados da avaliação.

Diagnosticar é uma tarefa fundamental, se uma pessoa sente-se mal, é preciso ir ao médico para que esse *profissional* possa diagnosticar as causas do mal-estar e medicá-la, atuar na solução do problema. A educação não é uma doença, mas é fato que se tem tornado uma das principais preocupações e entraves para o desenvolvimento humano e da sociedade. Diagnosticar é preciso, mas medicar é essencial. Não basta sabermos que o ensino de determinada escola não atingiu as metas estabelecidas ou não é de qualidade – para isso não é preciso muito esforço. A questão é: o que fazer? A escola não “se saiu bem” na avaliação, os professores não atingem seus objetivos, os alunos não aprendem... quais as ações previstas e voltadas para a superação do atual quadro?

Muitas propagandas são feitas com os resultados da avaliação e, assim, criam-se os *rankings educacionais*. As escolas, por sua vez, recebem os resultados por série, por aluno,

²⁰ www.educacao.sp.gov.br, visitado em 26/03/2009. No momento em que essas afirmações foram colhidas, Maria Helena Guimarães de Castro, Secretária da Educação do Estado de São Paulo, havia sido substituída por Paulo Renato de Souza, encerrando sua gestão de julho de 2007 a março de 2009.

por ciclo, de todas as formas. Em reuniões, discussões são travadas em torno daquilo que deu certo ou errado, quais as causas possíveis para o sucesso ou fracasso na avaliação externa. Mas será que a solução está nas mãos dos educadores? Será que depende apenas desses profissionais da educação um ensino de qualidade? Afinal, o que as escolas fazem com esses resultados?

Tendo em vista que esses resultados são indicadores do desempenho dos alunos, é preciso compreender que a avaliação externa não é em si ruim, os problemas atrelados a essa prática do ensino decorrem dos usos que se fazem de seus resultados. A utilização equivocada desses parâmetros, tanto pela escola como pelo Estado, é que provoca a disputa no interior da escola e entre as escolas, a insatisfação, cobrança e mal-estar geral. O que poderia constituir um referencial para melhorar e aglutinar ações visando à melhoria da qualidade termina por responsabilizar, culpando ou punindo professores e escolas quando as metas não são atingidas e não beneficiando a busca de um ensino de qualidade.

É importante reconhecer que o Estado tem o dever de avaliar com o objetivo de reorientar ações e políticas públicas para o setor, além de cobrar a qualidade do ensino que oferece. Da mesma forma como todo investimento na educação, saúde, segurança precisa tornar-se público para seus contribuintes, é necessário tornar pública e prestar contas sobre a qualidade da educação. Nas palavras de Souza e Oliveira (2003, p. 883),

Não se pretende, com as considerações aqui esboçadas, desprezar o valor da avaliação externa, onde se situa a apreciação do trabalho escolar pelas instâncias administrativas do sistema, a qual, no entanto, não deve se traduzir na aplicação de testes de rendimento escolar. Potencializar a dimensão educativa/formativa da avaliação certamente supõe a promoção da autonomia pedagógica e didática da escola e não a sua conformação, que se realiza quando se delimita que conhecimento deverá ser legitimado pela escola, cujo cumprimento é condição para sua premiação.

Sobre os resultados da avaliação, Freitas (2009, p. 62-63) afirma que esses “devem ser para consulta de cada professor ou da própria escola, e não para se criar *ranqueamentos* de desempenho entre professores ou entre escolas, e muito menos para serem usados com a finalidade de complementação salarial do professor”.

De acordo com informações do site da Secretaria da Educação, a divulgação dos resultados é “um importante instrumento de estímulo à participação de pais e educadores na constante melhora do aproveitamento escolar de nossos jovens”. No entanto, não basta divulgar os resultados, premiar os professores das melhores escolas segundo os resultados e esperar que o ensino realmente melhore.

A avaliação externa, realizada desde a década de 1990, não se refere à mera consequência de um bom trabalho, mas a uma meta da educação. O objetivo e as reflexões no interior da escola investigada são deslocados, na maioria das vezes, da qualidade da educação e dos elementos que constituem essa qualidade (para quem e a serviço de quem), para a avaliação externa, para atingir bons resultados segundo as competências e habilidades a serem avaliadas. Esta é a meta: o resultado da avaliação.

Dessa forma, o desempenho é avaliado e, por intermédio do aluno, o professor também é avaliado. Os conteúdos cobrados fazem parte do currículo, dos objetivos que são propostos pela Secretaria da Educação para todas as escolas. A autonomia de cada instituição para selecionar os próprios conteúdos, para construir seu projeto político-pedagógico, para traçar com sua equipe as metas a serem atingidas durante o ano letivo é abandonada. A preocupação em torno da avaliação externa faz com que as escolas, em sua maioria, “copiem” as orientações e parâmetros da Secretaria da Educação, uma vez que esses parâmetros serão avaliados e todos querem um bom resultado final *na avaliação*. Ainda é preciso refletir sobre os caminhos para uma prática educativa que preserve a autonomia da escola e, ao mesmo tempo, atenda a certos parâmetros e programas propostos pelo sistema de ensino.

2.5. As pesquisas sobre eficácia escolar

Neste texto, apontamos para a necessidade de tratar, embora brevemente das primeiras pesquisas sobre qualidade da educação ou eficácia escolar. Na educação, uma das principais indagações refere-se à qualidade da escola e do ensino. Pesquisadores têm se dedicado à tarefa de mensurar quais são os fatores que levam uma escola a ter um bom desempenho e o que está diretamente relacionado com a qualidade e resultados demonstrados pelos índices da educação.

Os mecanismos de avaliação têm evidenciado o maior potencial para adequarem as escolas à qualidade do ensino e, ao buscar um dos marcos mais importantes para a emergência das políticas de avaliação e pesquisas sobre qualidade, geralmente é mencionado o relatório de Coleman, de 1966 ou “A nation at risk”, de 1983 (SOUZA, OLIVEIRA; 2003).

Nesta pesquisa, optamos pelo relatório de Coleman, produzido nos Estados Unidos, pois mais do que um estudo pioneiro, constituiu-se um marco na pesquisa em educação ao apontar como os fatores extraescolares influenciavam as oportunidades educacionais. Esse elemento foi levantado por uma das professoras entrevistadas, que mencionou como uma de suas dificuldades a de trabalhar com uma sala muito heterogênea com alunos de níveis socioeconômicos diversificados.

E... agora, o que colabora para não ser totalmente de qualidade, na nossa escola ali, na realidade da nossa escola, é que ela ficou uma escola assim de várias faixas sociais: desde aquele bem pobrezinho que vem do sítio sem agasalho – e eu tenho aluno, sem alimento, até aqueles, assim, que tem cadernos de capa dura... melhores condições. Então, por mais que a ideologia da educação, da... política educacional fale que não atrapalha – atrapalha! Quem vem de uma família mais humilde, ela vem assim com menos pré-requisitos do que uma que foi mais... bem orientada. Tem outro contexto. Então, as nossas classes, elas são muito heterogêneas, às vezes, eu até acabo ficando com peso na consciência de ter que... é puxar pela maioria e... menosprezar a minoria porque... eu poderia falar assim: ‘Ah, eu vou dar uma aula mediana...’ que esses mais... que é a minoria, eles não vão ter tanta dificuldade e, ao mesmo tempo, eu falo: ‘E os que tem?’. Então, eu me culpo, tento ajudar o máximo.

É fundamental esclarecer que não acreditamos que o desempenho dos alunos dependa única e exclusivamente de suas condições socioeconômicas, no entanto, estudos apontam diferenças significativas no desempenho dos alunos quando há um acompanhamento familiar, contato com material de leitura, melhores condições para adquirir livros, jornais ou revistas, frequentar manifestações artísticas e culturais etc. Assim, é importante discutir com mais atenção essas questões quando tratamos da qualidade do ensino. Ressaltamos, de início, que acreditamos que a escola, apesar de não ser redentora da educação, tenha um papel significativo na formação dos indivíduos que, apesar de suas deficiências e do nível socioeconômico, possam por meio da educação conquistar seu espaço no mercado e na vida social com uma formação consciente de sua realidade e preparada para exercer seus direitos e deveres de cidadão.

Sobre o Relatório de Coleman, Bonamino e Franco (1999, p. 102) afirmam que foi, provavelmente

Uma das mais influentes pesquisas de levantamento na área de educação. Para estudar em que medida as diferenças de raça, cor, religião, origem geográfica e origem social afetariam as oportunidades de educação, o governo americano realizou uma pesquisa a partir de uma amostra de 645 mil alunos, distribuídos por cinco níveis de estudos diferentes, e coletou dados sobre as características das escolas frequentadas, do corpo docente, dos alunos e suas famílias. Através da aplicação de cinco grupos de testes, que objetivavam medir competências verbais e não verbais, procurou-se

conhecer a variabilidade entre as escolas, de modo a subsidiar a implementação de políticas de melhoria escolar.

O relatório visava identificar as possíveis relações entre as escolas e o desempenho dos alunos para enfatizar o que faz diferença na educação. Abriu-se caminho para as pesquisas em eficácia escolar, as quais buscavam - e ainda buscam, no interior da escola, construindo-a como objeto de estudo, respostas a inúmeras questões.

Os autores Brooke e Soares (2008) sintetizaram parte das pesquisas realizadas desde o Relatório de Coleman aos dias atuais em um livro, *Pesquisa em Eficácia Escolar*. Essa obra foi dividida em cinco seções, nas quais textos foram traduzidos e selecionados para caracterizar uma determinada corrente de pensamento. Os primeiros textos representam parte das conclusões obtidas a partir do referido relatório. Nesses, havia uma visão pessimista de educação, diante da constatação de que o fator que influenciava o desempenho dos alunos na escola eram as condições sócio-econômicas. Não importavam os insumos, financiamento, equipamentos e currículos, o desempenho estava pré determinado pelas condições extra escolares. Segundo os autores (BROOKE, SOARES, 2008, p.15):

O que Coleman mostrou com muito mais clareza, confirmando alguns estudos anteriores, é que as diferenças socioeconômicas entre os alunos são as responsáveis pelas diferenças no seu desempenho e que, portanto, a esperança de combater a desigualdade racial mediante melhor distribuição dos investimentos em educação seria uma quimera.

Sobre essa conclusão apontada pelo referido documento Bonamino e Franco (1999, p.102) enfatizam:

Os resultados dessa pesquisa apontaram que as diferenças de desempenho eram explicadas em maior medida pelas variáveis socioeconômicas do que pelas intra-escolares. 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. Em termos de orientações para as políticas educacionais americanas, as conclusões do Relatório Coleman levaram à valorização de ações de educação compensatória e indicaram a necessidade de remanejamentos que visassem garantir uma espécie de equilíbrio multirracial e multicultural entre as escolas. Em termos de visão geral de Educação, as conclusões do Relatório Coleman reforçaram as críticas à Teoria do Capital Humano e à visão do papel redentor da educação.

Essas conclusões geraram a idéia de que a escola não faz diferença, de que não importa para qual escola a criança vai, seu desempenho está determinado previamente. Essa visão pessimista subestima o papel da escola e dos educadores. Reconhecer essa influência no desempenho escola e, conseqüentemente, nas avaliações não significa acreditar que não é

possível mudar a realidade, esse é o papel da educação. Esse movimento, inevitavelmente, originou uma corrente contrária, a de que a escola faz sim a diferença.

Já na década de 1970, começaram a aparecer trabalhos de pesquisa, alguns deles na Inglaterra, em que os responsáveis se preocupavam em combater a nova ortodoxia de que ‘a escola não faz diferença’. Mesmo admitindo a grande relevância dos antecedentes sociais e econômicos dos alunos para a explicação dos seus resultados escolares, esses pesquisadores se propuseram a mostrar que as escolas não podiam ser tratadas como se fossem todas iguais (BROOKE; SOARES, 2008, p.106).

Nesse sentido, objetivaram mostrar a capacidade de a escola fazer diferença no desempenho dos alunos por meio de diferentes resultados e criticaram o relatório de Coleman por não ter visitado as escolas, apenas verificado que os menos favorecidos tinham resultados piores.

A qualidade da educação não deve ser medida única e exclusivamente pelos resultados em testes padronizados no final de cada ciclo. Uma escola pode ser de qualidade e não ter apresentado melhores resultados, mas ter acrescentado mais ao aprendizado de seus alunos. Uma determinada instituição pode não atingir as metas ou resultados esperados, mas ter elevado mais o desempenho de seus alunos de acordo com a situação inicial de aprendizagem e suas necessidades. Esses alunos podem ter um desenvolvimento maior no desempenho apesar de ainda estarem abaixo das expectativas gerais do sistema.

Com o objetivo de medir o quanto a escola acrescentou ao desempenho e formação do aluno, é indicada uma avaliação inicial para, posteriormente, na avaliação final, inferir sobre o valor agregado da escola, ou seja, o quanto foi acrescentado àquele aluno. Essa foi uma terceira corrente percorrida pelos pesquisadores da área, depois de reagir, mostrar quais aspectos precisam ser valorizados para a qualidade da educação e quais as possibilidades para avaliá-la. Sobre esses aspectos, Brooke e Soares (2008) apontam para a necessidade de uma medida que contemple o valor agregado das escolas.

A necessidade de uma medida de valor agregado se tornou ainda mais importante a partir das famosas *league tables* (*rankings* de escolas), publicadas pelo governo Thatcher na Inglaterra, onde as escolas eram comparadas segundo os dados brutos de desempenho de seus alunos. Essa política de ‘responsabilização’ (*accountability*), cujo objetivo era o de responsabilizar os professores pelos resultados de suas escolas e estimular os pais a procurarem estabelecimentos com melhores resultados, desencadeou um debate feroz entre o governo e os professores que só se resolveria pela construção de uma medida de desempenho que conseguisse especificar a contribuição das escolas na aprendizagem dos alunos (BROOKE; SOARES, 2008, p. 220-221).

A responsabilização das escolas e dos professores pelos resultados na avaliação externa tem sido uma das reclamações por parte dos professores, como foi observado na escola investigada. Ações valorativas para aquelas instituições com melhores desempenhos e punitivas para as piores provocam uma corrida pelos resultados na avaliação, são medidas que levam a uma responsabilização por parte da escola e dos professores pelos resultados e direcionam ações e planejamento no interior da escola para que as metas sejam atingidas e superados a cada ano.

As avaliações externas não são pesquisas em eficácia escolar, são indicadores que não consideram as características iniciais dos alunos para avaliar o valor agregado. No entanto, será que esta avaliação realmente mede a qualidade da educação? Como foi assinalado, Brooke e Soares (2008) alertam sobre os riscos em se considerar os resultados brutos e ignorar a perspectiva do valor agregado.

Nas circunstâncias em que é realizada a avaliação, para Willms (apud BROOKE; SOARES, 2008, p. 270) “o resultado obtido é óbvio: as escolas que recebem alunos em melhores condições são consideradas melhores do que aquelas que atendem alunos de pior situação inicial”. Assim, não significa que a escola com melhor índice é, realmente, a escola de melhor qualidade. Como fora mencionado, pode ser que uma determinada instituição tenha um índice menor, mas acrescentou mais ao aprendizado de seus alunos, tem um valor agregado maior e trabalha com crianças com desempenho inicial inferior ou condições sócias econômicas desfavoráveis ao seu desenvolvimento.

Nesse sentido, Brooke e Soares (2008, p. 493) relatam sobre os resultados de pesquisa na área que “os alunos com nível social mais baixo progrediram, em média, mais que os alunos com nível inicial mais alto, embora as diferenças de nível persistam no final do estudo”. Conclui-se que os efeitos escolares são mais importantes que o background.

Ao tratar sobre as pesquisas em eficácia escolar na América Latina e no Brasil, os autores enfatizam sua relevância para o debate atual centrado na qualidade da educação. Acrescentam que “o Brasil apresenta um campo de pesquisa pouco explorado” (BROOKE; SOARES, 2008, p. 491). As conclusões a que se chega com cerca de dez anos de pesquisa na área é de que “há hoje ampla evidência empírica de que as escolas brasileiras podem ter um papel mais decisivo na melhoria do aprendizado cognitivo dos alunos de ensino básico brasileiro” (BROOKE; SOARES, 2008, p. 464).

Para finalizar, os autores destacam a influência da mídia, a imprensa e os meios de comunicação que “diante dos resultados da avaliação, pressionam a academia por orientações

e sugestões de políticas escolares e não-escolares que possam melhorar o atual quadro de baixo aprendizado dos alunos brasileiros” (BROOKE; SOARES, 2008, p. 465).

É interessante destacar outra influência da mídia, não na proposição de pesquisas, mas construção de ideários. Ricardo Filho (2005) apropria-se da mídia como recurso e objeto de investigação, valendo-se da revista *Veja* como fonte de representações sociais de parcela importante da sociedade brasileira. Conclui com a inserção desse meio de comunicação no debate educacional na construção do ideal da *boa escola*.

Assim, a *boa escola*, em *Veja*, está direcionada para grupos sociais que necessitam de uma escolaridade que os qualifiquem para o mercado de trabalho, dominando os fundamentos da leitura e das habilidades lógicas da Matemática, em consonância com as tecnologias utilizadas pelas empresas. A qualidade do ensino teria os parâmetros das avaliações, do mercado de trabalho e dos indicadores de renda – e vale dizer, da inserção dos indivíduos na condição de cidadãos consumidores (RICARDO FILHO, 2005, p. 214).

Não pretendo discutir a validade das assertivas acima, todavia destaco a influência que um meio de comunicação, como essa revista semanal que tem muita circulação principalmente entre a classe média-alta, assume na construção do imaginário, de formas de pensar e ações na sociedade brasileira.

Torna-se evidente a necessidade de pesquisas que, mais do que construir a escola como objeto de estudo, investiguem a eficácia escolar e/ou qualidade do ensino. Nesse cenário, contextualizamos nosso estudo sobre a escola, o qual pretende, a partir das contribuições de todos os autores destacados anteriormente, contribuir para a área no caminho de construção contínua de conhecimento e da qualidade da educação.

CAPÍTULO 3

DESAFIOS NA E *DA* ESCOLA

CAPÍTULO 3:

DESAFIOS NA E DA ESCOLA

Este capítulo tem por objetivo analisar os dados coletados na escola por meio da observação e realização das entrevistas complementares ao estudo bibliográfico e à legislação que aborda a temática da avaliação. Durante a observação e estudo bibliográfico, incluímos questões referentes à gestão e qualidade de ensino visto que estavam diretamente relacionadas na organização da escola para a avaliação externa.

Desse modo, as entrevistas foram organizadas com foco nessas temáticas. Os entrevistados responderam às mesmas questões pois se referiam ao trabalho e relações da escola, revelando diferentes percepções e posicionamentos diante de uma mesma realidade. Foi necessário criar categorias de análise para contemplar as dimensões das falas e da prática no interior da escola. Assim, o conteúdo deste capítulo foi organizado de acordo com as categorias: gestão, qualidade e avaliação.

3.1 Gestão

Investigar a organização do trabalho pedagógico na escola tendo em vista as políticas de avaliação tornou a gestão peça fundamental de análise. Como mencionado anteriormente, optamos por não diferenciar os termos gestão e administração e utilizamos a expressão enquanto meio para viabilizar a organização da escola para o alcance de objetivos e metas definidos pela instituição ou pelo plano de metas proposto pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

Partimos dessa definição, administração ou gestão como atividade meio para atingir um fim. Nas palavras de Paro (1986), a atividade administrativa é a utilização racional de recursos e meios para a realização de fins determinados. Essa definição reflete a administração de toda e qualquer tipo de organização social, tanto empresarial como escolar.

Um ponto que merece ser destacado é o fim ou o objetivo que se tem na escola. Se a administração é entendida enquanto meio para atingir um fim, é preciso esclarecer qual é o fim da organização social. Nesse sentido, a educação busca ou deve buscar um fim não apenas diverso, mas oposto ao de uma empresa.

Em um plano de ação elaborado na escola pesquisada para melhorar os índices obtidos nas avaliações externas consta que a finalidade da escola pública é a formação de indivíduos leitores e escritores proficientes. Fazendo uso novamente de Paro (1986), reservamos à educação dois papéis fundamentais: transmitir o saber historicamente acumulado e desenvolver uma consciência crítica da realidade. À escola atribuímos essa função, como a instituição que provê a educação de forma sistematizada. Para atingir suas finalidades, uma das funções essenciais da escola é ensinar a ler e a escrever, como foi enfatizado pelo plano da escola. Essa parece ser uma questão óbvia, mas essencial e não muito simples, já que um dos maiores entraves para a qualidade do ensino, segundo os professores da escola, é a alfabetização. Observamos que muitas crianças chegam à 4ª série sem estar alfabetizadas.

Na escola investigada, no ano de 2009, foram montadas três turmas para o ano letivo de 2010, com mais de 30 alunos de 3ª e 4ª série não alfabetizados para frequentarem as classes do PIC – Projeto Intensivo no Ciclo, uma ação voltada especificamente para esse problema de alfabetização que afeta as escolas da rede básica de ensino. Nessa realidade, 20% dos alunos frequentaram a escola, no mínimo quatro anos de escolaridade, e não foram alfabetizados.

É possível questionar como desenvolver a consciência crítica da realidade ou transmitir o saber historicamente acumulado se os alunos sequer aprenderam a ler e a escrever? Como formar um cidadão crítico ou falar de cidadania diante de uma realidade tão excludente? Ao refletir sobre as finalidades da escola, uma das professoras entrevistadas expressou seu posicionamento:

O objetivo da escola, hoje em dia, é fazer você ler e escrever e contar, mas acima de tudo isso, lê e assim... é... entender as entrelinhas, porque ler e escrever não é só codificar e decodificar, é ler e entender o que está escrito.

Com objetivos pedagógicos, diferentemente dos objetivos de uma empresa, a administração ou gestão escolar precisa fazer uso de meios diferentes da administração de outros tipos de organizações. Para Paro (1986, p.136), “a Administração Escolar precisa saber buscar na natureza própria da escola e dos objetivos que ela persegue os princípios, métodos e técnicas adequados ao incremento de sua racionalidade”. Em trabalho mais recente reafirma que “administrar uma escola pública não se reduz à aplicação de uns tantos métodos e técnicas, importados, muitas vezes, de empresas que nada tem a ver com objetivos educacionais” (PARO, 2008, p.7).

No entanto, a prática tem aproximado a figura do diretor de escola à figura de um administrador ou gerente de empresa. Isso se verifica diante da cobrança por resultados mensuráveis, da busca por qualidade, produtividade, eficácia e eficiência, o desenvolvimento de habilidades e competências. Ao mesmo tempo, a administração escolar também se aproxima da empresarial com características gerenciais como a divisão pormenorizada do trabalho, a estrutura hierárquica e burocrática do sistema de ensino, o controle do trabalho alheio e a concentração de poder nas mãos do diretor.

A preocupação e função do diretor de escola devem estar direcionadas à finalidade da educação, à transmissão do saber historicamente acumulado, ao ensino da leitura e da escrita e ao desenvolvimento da criticidade. No entanto, a fala da coordenadora da escola demonstra como a concentração do poder e controle do trabalho alheio estão presentes nas funções assumidas pela diretora da escola.

O HTPC que eu realizo, antes de eu fazer o fechamento da pauta, a diretora lê e ela acrescenta o que ela precisa estar passando para os professores e mesmo entre os funcionários da escola, sempre que tem alguma coisa, assim... que está saindo do eixo, ela chama, faz uma reunião com todos os funcionários, todos os professores, todo mundo participa, para estar todo mundo sempre sabendo de tudo.

Essa fala ilustra a prática de administração escolar, que segundo Paro (1986, p.132), “a última palavra deve ser dada por um diretor, colocado no topo dessa hierarquia, visto como o representante da Lei e da Ordem e responsável pela supervisão e controle das atividades que aí se desenvolvem”. Sobre a organização do sistema de ensino o autor ressalta que “temos hoje um sistema hierárquico que pretensamente coloca todo o poder nas mãos do diretor” (PARO, 2008, p. 11). Entretanto, é difícil apontar caminhos para a gestão ou para o diretor da escola diante de uma estrutura organizada da forma como é a da rede estadual paulista.

A diretora da escola entrevistada é uma professora designada para tal função, apesar de, no estado de São Paulo, a função de diretor de escola ser exercida por meio da seleção

técnica. É comum a associação dessa forma de provimento do cargo à representação dos interesses dos órgãos superiores da educação, a quem o diretor deve prestar contas. Assim, a função do diretor na escola é fazer cumprir as determinações emanadas por esses órgãos, ou seja, uma representante do Estado na escola.

No Brasil, estados como Acre, Pará, Paraíba, Alagoas, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás realizam a eleição direta pela comunidade para o provimento do cargo de diretor de escola. Além disso, outros estados também fazem eleição após o cumprimento de provas de seleção técnica, como é o caso do Paraná, Minas Gerais, Ceará, Tocantins e Pernambuco.

Não pretendemos neste trabalho, discutir as vantagens ou desvantagens das formas de provimento do cargo de diretor, apenas ressaltar a diferença que pode existir entre um profissional eleito como representante de sua comunidade daquele que é efetivado via concurso público ou, ainda, daquele que é designado pelos órgãos superiores. É preciso reconhecer, todavia, que a eleição por si só não garante uma prática efetivamente mais democrática ou alinhada aos interesses da comunidade local, assim como o ingresso por seleção técnica não condena este profissional a uma prática hierarquizada e autoritária.

Embora existam dificuldades para a organização de uma gestão escolar mais participativa, menos burocrática e hierarquizada, os professores afirmam que os pais são muito participativos em todas as atividades que são desenvolvidas na escola. É interessante destacar uma das falas da diretora, que enfatizam a relação da escola com a comunidade ao tratar da qualidade da escola; “eu acredito que a escola é de qualidade porque o desenvolvimento da cultura educacional está focado e articulado com os anseios de toda a comunidade escolar, comunidade local”.

Focar e articular o ensino com a comunidade é representar os interesses desta última e levá-la para o interior da escola para, mais do que ouvi-la e permitir a participação, criar condições para que este ideal realmente se efetive. Entretanto, foi possível observar que a presença dos pais nessa escola acontece, na maioria das vezes, para reclamar de uma briga ou de uma determinada atitude do professor como, por exemplo, ter colocado o aluno de castigo ou ter gritado com ele. Uma exceção refere-se às reuniões de pais sobre rendimento dos alunos, entrega de notas e boletins, nas quais a presença de pais é massiva. Isso ocorre porque o diretor anterior passou a entregar comunicados de reuniões com referência ao Estatuto da Criança e do Adolescente sobre a responsabilidade dos pais de acompanhar a vida escolar de seus filhos. Na escola, poucos pais não comparecem às reuniões pois a maioria tem receio que a escola encaminhe os nomes dos alunos ao Conselho Tutelar do município, como tem feito

nas reuniões bimestrais de entrega de notas. Apesar de a participação não ocorrer devido a uma conscientização ou desejo de participar, foi a forma encontrada para trazer os pais para a escola.

Sobre os problemas e dificuldades com os quais a gestão da escola precisa lidar de forma a minimizar a interferência deles no desempenho dos alunos e qualidade da escola, destacamos uma reflexão feita na escola pelo corpo docente e demais funcionários. Em uma reunião, foram discutidos os índices obtidos na avaliação externa na tentativa de encontrar fatores positivos ou negativos atrelados ao desempenho. Os fatores negativos apontados em reunião no ano letivo de 2010, diante do baixo índice do IDESP de 2009, foram: a não realização de reforço paralelo devido à falta de professores; o fluxo de professores durante o ano letivo (algumas salas trocaram de professor quatro ou cinco vezes no ano); a falta de acompanhamento por parte dos pais, a progressão continuada pois os alunos prosseguem os estudos na série seguinte sem o mínimo de aprendizagem dos conteúdos para a série; a inclusão de alunos com deficiência visual, auditiva e mental devido a falta de formação adequada dos professores para lidarem com essas crianças e a contratação de professores sem preparo para aplicar a avaliação externa nos alunos.

A maioria dos problemas não é possível resolver no âmbito da escola ou da sala de aula, não está ao alcance do professor ou do diretor. A falta de professores ou o fluxo desse profissional é um problema a ser resolvido pela rede de ensino com a contratação de mais professores e valorização da carreira. A progressão continuada e a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais são programas do governo que não são opcionais à escola e precisam de professores com formação inicial de qualidade assim como a oferta de cursos de formação continuada.

Gerir ou administrar uma escola está além das exigências e tarefas burocráticas, é preciso lidar com os problemas levantados pela equipe escolar que afetam ou prejudicam a qualidade do ensino, buscando soluções ou caminhos para superar as dificuldades. Para tanto, a gestão participativa, o envolvimento de todos os profissionais da escola e da comunidade pode ser o meio mais eficaz.

Quando se fala em participação é inevitável pensar em gestão democrática. No meio educacional, essa expressão tem assumido um uso corrente e indiscriminado. Acreditamos que administrar ou gerir uma escola democraticamente significa compartilhar essa gestão com todos os envolvidos. Democratizar a gestão não é uma opção a ser feita pelos diretores de escolas. É, acima de tudo, um compromisso do Estado com a educação, tendo em vista que, em termos legais, passou a ser um princípio para o ensino.

Para exemplificar, Arroyo (2008) cita alguns pontos tendo em vista a radicalidade política da defesa da gestão democrática: a contraposição às tradicionais formas privatistas e patrimonialistas do controle do poder na sociedade, no Estado, na formulação de políticas e na gestão das instituições; a construção da escola como um espaço público, libertando-a das tradicionais formas de sua privatização; a invenção de outras funções para a escola, para o sistema educacional e para a docência; e a defesa da gestão democrática alimentada no movimento cívico, anti-autoritário, participativo.

Nesse sentido, professores, funcionários, pais de alunos e alunos deveriam sentir-se como parte da gestão da escola. Todavia, as falas das professoras entrevistadas mostraram que, sequer o professor tem claro *quem ou o que é a gestão* na escola e não mencionam sua participação nas decisões. De acordo com uma das professoras, “A gestão é vice, diretora e coordenadora. Bem, tem a supervisora né?”; e ainda para a segunda professora, “A gestão em si, envolve a coordenação também?”.

Assim como as professoras, a coordenadora da escola também separa o âmbito da gestão do espaço da sala de aula, ao afirmar que “Ah, eu falo assim, a gestão de modo geral, a gente tenta... é... o coordenador com o diretor e vice, estar a par de tudo que acontece em todas as salas de aula”. Fica claro que, para a coordenadora, a gestão é tarefa da diretora, vice e coordenadora que estão de um lado e procuram ficar sabendo, na medida do possível, do que acontece do outro lado, na sala de aula.

Em entrevista à vice diretora, foi mencionada a não participação da diretora, vice e coordenadora nas atividades que se desenvolvem cotidianamente nas salas de aulas. Realizou-se uma avaliação geral no final do ano e uma das necessidades apontadas foi a importância de a diretora e vice se preocuparem menos com as questões burocráticas e mais com as questões pedagógicas. A vice diretora mencionou que

Não que a gente não se preocupa, que a gestão não se preocupe, preocupa, mas... é... talvez, devido ao sistema, não deixe essa preocupação ser tão importante como deveria ser. E... é difícil mesmo, você vê: você chegou agora, eu... eu, de manhã, fui ao médico, eu cheguei agora à tarde, em poucos minutos que eu estou aqui, eu tenho que ver esse negócio da ata, eu tenho que tirar as fotos, é... chegou um negócio de chave. É tudo ao mesmo tempo e você tem que administrar tudo isso, aí eu vou pensar em professor? Acaba ficando para depois, então... o coordenador que fica mais com essa parte, só que o... vamos dizer assim, o coordenador está tendo uma bagagem agora é... também de papelada, de burocrático também. Então, está atrapalhando um pouco ele, a parte de coordenação, que é a mais importante na... na... na... do pedagógico.

Apesar das dificuldades relatadas pela vice diretora, observa-se uma não valorização das atividades pedagógicas desenvolvidas na sala de aula, ao colocar atividades como “tirar fotos”, que poderiam ser realizadas por qualquer outro profissional da escola, em primeiro plano e mencionar que não sobra tempo para pensar em professor.

A observação do cotidiano e a participação nas reuniões da escola revelaram que há um distanciamento entre a gestão (representada pela diretora, vice e coordenadora) e o trabalho pedagógico da escola (representado pelos professores). Esses últimos demonstraram que não se sentem pertencentes à gestão. Com uma participação restrita do corpo docente, a observação mostrou que a “gestão” realmente decide e indica caminhos para os professores desenvolverem o trabalho segundo metas e prescrições determinadas.

A organização escolar na instituição pesquisada encontra-se dividida entre a gestão administrativa, as exigências burocráticas e a prestação de contas com as tarefas que cabem à equipe gestora desempenhar; e a gestão da sala de aula, do conteúdo a ser desenvolvido, da avaliação, da organização do tempo e do espaço. No entanto, os professores não concebem a atividade docente como uma gestão, embora a realizem; e gestão na e da escola é o trabalho da equipe gestora, enquanto o professor deve focar o ensino e aprendizagem de seus alunos.

O Conselho de Escola, órgão que deveria ter poder de decisão, aceitar o desafio de democratizar a escola e administrá-la de forma coletiva tem, na prática, uma atuação também diferente e restrita. Quando questionada sobre a participação de pais e professores no Conselho de Escola, a coordenadora afirmou que:

Participam. São bastante participativos, tudo que... todas as atas, todas as decisões que são tomadas, tudo que é comprado, toda a verba que é recebida... os professores são comunicados. Ela assim, a diretora da escola procura fazer no horário de HTPC, para estar passando, mesmo que seja um resumo, pais que são participantes da APM, no horário do HTPC, então, são todos convocados através de uma ata, de um livro ata que todos assinam e ficam cientes de tudo que é realizado no âmbito escolar.

A participação, dessa forma, está restrita a tomar conhecimento de decisões já definidas em momentos destinados à assinatura de atas de reuniões que sequer foram realizadas; uma tarefa exclusivamente burocrática e autoritária. Segundo Paro (1986, p. 160), “para a Administração Escolar ser verdadeiramente democrática é preciso que todos os que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola”.

Nesse contexto encontram-se a participação e gestão democrática: a participação dos professores, alunos, pais e comunidades para efetivar as medidas decididas centralmente e a gestão democrática para decidir como implementar e realizar essas medidas diante das

condições reais da escola. Uma gestão democrática, se é possível dizer desta forma, muito distante da sonhada e originalmente idealizada. Destacam-se também dificuldades para lidar com questões como a avaliação externa e a qualidade do ensino diante do desenvolvimento de uma gestão ainda precária, central e regulamentada.

3.2 Qualidade

O conceito qualidade tem apresentado maior relevância nas discussões desde a década de 1980 aos dias atuais devido às transformações no mundo do trabalho, lutas e movimentos sociais. Defendida por diferentes setores, desde as propostas do governo e metas dos organismos internacionais até as reivindicações dos pais de alunos, a qualidade da educação assume diferentes significados, revelando seu caráter polissêmico.

Para tratar de qualidade é preciso esclarecer o que se entende e o que se quer com a educação. O processo será de qualidade se atingir suas finalidades. Desse modo, a qualidade em educação depende das finalidades, podendo representar desde o cumprimento de princípios humanísticos de formação para a cidadania e emancipação dos sujeitos envolvidos no processo, até a preparação para o mercado de trabalho com formação de consumidores e preservação da ordem social.

Retomaremos o que acreditamos ser a função social da escola. Como assinalado anteriormente, Dourado e Oliveira (2009, p. 203) destacam a escola como “espaço institucional de produção e de disseminação, de modo sistemático, do saber produzido pela humanidade. Assim, sem secundarizar a importância dos diferentes espaços e atores formativos (a família, o movimento social, a igreja, a mídia etc.)”. Será de qualidade, a escola que atingir sua função social, seu objetivo elementar de transmissão e construção de conhecimentos.

Alguns autores como Oliveira (2007) acreditam que a ampliação do acesso à educação, mediante o direito constitucional e o dever do Estado na garantia de oferta, acesso e permanência²¹ já constitui um indicador de qualidade. No entanto, acreditamos que não basta

²¹ A esse respeito ver os artigos 205 e 206 da Constituição Federal que trata do direito e dever da educação, assim como seus princípios.

oferecer educação escolar a uma população historicamente excluída sem garantir a adequação do ensino às suas reais necessidades e condições de aprendizagem. É preciso que essa educação seja realmente de qualidade, atinja sua função social como fora destacado.

3.2.1 A qualidade oficial

Para atender a demanda pela qualidade da escola, o governo tem elaborado planos visando especificamente à melhoria do ensino. A década de 1990 foi um período de intensificação desses programas devido ao fortalecimento da avaliação externa na tentativa de verificar e quantificar os resultados do ensino. Esta pesquisa destaca os principais programas criados recentemente no governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e, no estado de São Paulo, com José Serra (2007-2010).

Em nível nacional foi construído, em 2007, o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação). Esse plano vincula o apoio técnico e financeiro do MEC aos municípios mediante a adesão ao Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação. O Plano é composto por um conjunto de ações e programas declaradamente com o propósito de enfrentar as graves dificuldades da educação básica brasileira e elevar o desempenho escolar a patamares próximos aos dos países desenvolvidos em um período de 15 anos. Às ações já em desenvolvimento foram agregadas novas propostas sustentadas, segundo o ministério, por seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social.

Sobre a estruturação do PDE e a diferença deste plano para o Plano Nacional de Educação (PNE), Saviani (2007, p. 1239) assim se referiu:

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais.

Observamos que, na escola, não há divulgação ou análise das metas estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, as discussões se realizam sobre as metas e índices definidos pelo estado de São Paulo. As metas do PDE são:

AS METAS DO PDE	
1	Estabelecer resultados concretos de aprendizagem
2	Alfabetizar crianças até 8 anos e aferir com exames específicos
3	Acompanhar cada aluno da rede individualmente, com registro de frequência e avaliações periódicas de desempenho
4	Combater a repetência com aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial
5	Combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do estudante e sua superação
6	Matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência
7	Ampliar as possibilidades de permanência de crianças e jovens nas escolas além da jornada regular
8	Valorizar a formação ética artística e a Educação Física
9	Garantir a inclusão educacional nas escolas públicas
10	Promover a Educação infantil
11	Manter programa de alfabetização de jovens e adultos
12	Instituir programa próprio ou em parceria para a formação inicial e continuada
13	Implantar plano de carreira, cargos e salários privilegiando o mérito, a formação e o desempenho
14	Valorizar o trabalhador eficiente, dedicado, assíduo, pontual, responsável e promover projetos e cursos de atualização e desenvolvimento profissional
15	Estabelecer o período probatório, efetivando a professora após a avaliação, de preferência externa ao sistema educacional
16	Envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político-pedagógico
17	Fixar regras de mérito e desempenho para a nomeação e exoneração de diretor de escola
18	Divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área de Educação
19	Acompanhar e avaliar, junto com a comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas da área e garantir a continuidade das ações
20	Zelar pela transparência da gestão pública, garantindo o funcionamento autônomo dos conselhos de controle social
21	Ter coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor
22	Promover a gestão participativa da rede de ensino
23	Elaborar Plano de Educação e instalar Conselhos de Educação
24	Integrar os programas da área de Educação e instalar Conselhos de Educação
25	Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos alunos, com as atribuições de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e

	consecução de metas
26	Transformar a escola em espaço comunitário e manter e usar os equipamentos
27	Firmar parcerias externas visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações socioeducativas
28	Criar um comitê, com representante das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público

Fonte: www.cenpec.org.br

Dentre as metas estabelecidas pelo PDE para a melhoria da qualidade da educação, destacam-se aquelas relacionadas ao fluxo escolar, gestão e desempenho, com ênfase na alfabetização. Com as metas lançadas, os municípios precisaram organizar-se para a elaboração do PAR (Plano de Ações Articuladas), a operacionalização do PDE²², que seria um PDE local. Por esse instrumento, as secretarias de educação municipais se comprometem com o desenvolvimento de ações na educação, responsabilizando-se pelo alcance de metas estabelecidas em âmbito federal. Os municípios aguardam, entretanto, o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação para o cumprimento dessas metas.

Para as escolas estaduais do estado de São Paulo, também houve planos visando à melhoria da qualidade do ensino das escolas públicas estaduais. Além do IDESP, criado em 2007, tem-se o PQE (Programa de Qualidade da Escola) que apresenta um indicador de qualidade para cada escola e estabelece metas para o aprimoramento dessa qualidade.

Ainda em 2007, foi criado no estado de São Paulo, o projeto Ler e Escrever sob a justificativa de que no SARESP de 2005, 20% dos alunos não sabiam ler ao final do ciclo I. O projeto é uma das ações destinadas ao cumprimento, até 2010, de 10 metas do plano para a Educação lançado pelo governo paulista em agosto de 2007.

10 METAS DO PLANO PARA A EDUCAÇÃO – SÃO PAULO	
1	Todos alunos de 8 anos plenamente alfabetizados
2	Redução de 50 % das taxas de reprovação da 8ª série
3	Redução de 50% das taxas de reprovação do Ensino Médio
4	Implantação de programas de recuperação de aprendizagem nas séries finais de todos ciclos (2ª , 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio)

²² O PAR dos municípios está disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>

5	Aumento de 10% nos índices de desempenho dos ensinos fundamental e médio nas avaliações nacionais e estaduais
6	Atendimento de 100% da demanda de jovens e adultos de Ensino Médio com oferta diversificada de currículo profissionalizante
7	Implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, em colaboração com os municípios, com prioridade à municipalização das séries iniciais (1ª a 4ª séries)
8	Utilização da estrutura de tecnologia da informação e Rede do Saber para programas de formação continuada de professores integrado em todas as 5.300 escolas com foco nos resultados das avaliações; estrutura de apoio à formação e ao trabalho de coordenadores pedagógicos e supervisores para reforçar o monitoramento das escolas e apoiar o trabalho do professor em sala de aula, em todas as escolas; programa de capacitação dos dirigentes de ensino e diretores de escolas com foco na eficiência da gestão administrativa e pedagógica do sistema.
9	Descentralização e/ou municipalização do programa de alimentação escolar nos 30 municípios ainda centralizados
10	Programa de obras e infraestrutura física das escolas: Garantia de condições de acessibilidade em 50% das escolas, para atender a demanda dos alunos com deficiência; construção de 74 novas unidades, reforma e ampliação de 77 escolas (417 salas de aula); extinção das salas com padrão Nakamura; recuperação e cobertura de quadras de esportes; implantação de circuito interno de TV para melhorar a segurança em escolas da Grande São Paulo; 100 % das escolas com laboratórios de informática e de ciência; 100 % das salas dos professores com computadores, impressoras e ambiente de multimídia; atualização e informatização do acervo de todas as bibliotecas das 5.300 escolas.

Fonte: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=87027>

É possível observar que, além de um índice no estado de São Paulo (IDESP) semelhante ao nacional (IDEB), o estado também apresenta metas semelhantes às do PDE, como a alfabetização até os 8 anos e a redução da reprovação. A diferença é que as metas do estado são estabelecidas com números e quantidade como: todos os alunos alfabetizados, melhoria de 10% nos índices de desempenho, redução de 50% das reprovações, entre outros. Isso provoca na escola uma organização do trabalho para o alcance de determinadas metas ainda não atingidas, como a elaboração de um plano de ações.

Observa-se tanto em nível nacional como estadual, a concorrente criação de planos e índices que, conforme Saviani (2009),

Enquanto a Educação ficar sujeita às disputas políticas, vão acontecer discrepâncias, como o Governo Federal ter um indicador de qualidade, o Ideb, e São Paulo criar o Índice de Desenvolvimento da Educação do

Estado de São Paulo (Idesp). É uma concorrência que não favorece o desenvolvimento da Educação. A descontinuidade da política educacional é uma realidade histórica no Brasil. A receita para solucionar isso é composta de três ingredientes: a Educação ser tratada como questão de Estado, a criação de um sistema nacional que garanta o mesmo padrão de qualidade para todas as escolas e um plano nacional que fixe, com clareza, as metas e os recursos necessários. Vivemos em um contexto federativo, ou seja, fora de um sistema nacional. Os exames nacionais desconsideram as especificidades da aprendizagem em diferentes locais. Com isso, é possível questionar até que ponto eles de fato medem a qualidade.

Esse movimento de discussão sobre a qualidade do ensino, elaboração de planos e metas, mediante a quantificação de resultados mostram que a qualidade em educação ocorre com a transposição de um termo empregado originalmente no campo econômico. Segundo Silva (2009, p.219),

Nas políticas sociais do país, ocorre uma transposição direta do conceito de qualidade própria dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais e, neste, a educação pública com participação ativa e constante de técnicos dos organismos financeiros internacionais na definição de políticas sociais.

A autora diferencia os dois campos citados. No econômico, a questão da qualidade é vista com parâmetros mensuráveis, testes comparativos e criação de *rankings*, próprios do âmbito mercantil (SILVA, 2009). Ao contrário, em educação, que se entende como processo, a qualidade atrelada à verificação de resultados de desempenho nas avaliações externas pouco ou nada contribui para o desenvolvimento de uma aprendizagem efetiva, objetivo do processo.

3.2.2 A qualidade na escola

É possível aferir, de acordo com a fala dos entrevistados, que a qualidade na escola pesquisada não está necessariamente condicionada ao alcance das metas propostas pela Secretaria da Educação. A organização do trabalho pedagógico para a diretora e vice tem dois objetivos principais: alfabetizar os alunos até a 2ª série ou 3º ano (no plano de São Paulo, aparece com oito anos que é a idade própria dessa série) e reduzir as reprovações na 4ª série, tendo em vista que o regime de Progressão Continuada deverá garantir o aprendizado e

desenvolvimento dos alunos de acordo com suas necessidades na série seguinte. Com esses objetivos, espera-se que a escola atinja o índice ou meta estabelecida pelo IDESP.

Entretanto, os professores e a coordenadora ao serem entrevistados reafirmam que a escola é de qualidade devido ao trabalho desenvolvido pelos profissionais da instituição, embora não tenham atingido as metas propostas pelo IDESP. Revelaram assim, um entendimento de qualidade para além dos índices estabelecidos, mas atrelados àquilo que acreditam ser importante para que os alunos aprendam e construam seus conhecimentos. Nesse sentido, uma das professoras afirmou:

No caso da nossa escola, eu acho que ainda prevalece a qualidade, eu acho que, pelo pessoal que está trabalhando, a qualidade ainda permanece, embora tenha a progressão continuada ahh... e várias outras coisas assim, que fazem com que você... o trabalho diversificado, mas que a criança não consegue acompanhar depois, né, ela fica com aquela defasagem, embora tudo isso, eu ainda acho que o Rubi tem qualidade.

- Por quê? Pelos resultados?

É. Não só pelos resultados, mas pelo trabalho do dia-a-dia que você vê né, os professores que você conversa, que você vê, tem alguma coisa que você vê que eles trabalham, que a gente trabalha no dia-a-dia, eu ainda acho que a qualidade prevalece de PEB I.

A segunda professora enfatizou:

Embora a gente não tenha atingido o índice do IDESP, eu acredito que esta escola é uma escola de ótima qualidade porque ela é uma escola central e porque os professores daqui são muito esforçados, muito estudiosos, na maioria, os professores, eles se preparam para desenvolver suas aulas, participam de todos os cursos de formação que tem, são interessados.

Ainda sobre a qualidade da escola, a coordenadora afirmou: “Eu acredito que ela é de qualidade porque... mais pelo comprometimento dos profissionais do que... mesmo... da educação em si”. É importante salientar esse aspecto, os professores e a coordenadora avaliaram a escola como de qualidade, apesar dos índices. Foi demonstrado que, segundo os entrevistados, a qualidade se deve ao comprometimento dos profissionais e não dos resultados. Fazer da avaliação externa o único foco do ensino não é o melhor meio de organizar o trabalho pedagógico, porém não considerar seus resultados é igualmente problemático.

No plano de ações organizado pela equipe escolar diante do baixo desempenho na avaliação externa foi definida a necessidade de organizar um espaço de discussão coletiva na unidade escolar para analisar os resultados e possíveis fatores de interferência nos mesmos. O objetivo do plano é melhorar a prática pedagógica e a qualidade do processo de ensino e aprendizagem por meio do desenvolvimento de competências e habilidades para cada série.

Foi enfatizado que, como consequência desse trabalho da equipe, os índices do SARESP e do IDESP serão elevados.

Essa reflexão demonstra que a equipe escolar observa os resultados de desempenho na avaliação externa como consequência e não como meta ou a finalidade do processo de ensino. Tem-se como objetivo o desenvolvimento de um ensino de qualidade e não a avaliação externa.

Para isso, ações foram desenvolvidas e outras previstas com toda a equipe escolar. Dentre elas, destacam-se:

- reuniões de HTPC priorizando as competências para leitura e escrita e a realização de estudos;
- orientação técnica da coordenadora da escola aos professores;
- atendimento individual aos professores;
- estudo do material organizado pelo Programa Ler e Escrever e do Guia de Orientações Curriculares do estado de São Paulo;
- atividades de recuperação contínua em sala de aula para alunos com dificuldades;
- avaliação diagnóstica da leitura e escrita dos alunos individualmente;
- construção de mapas de hipóteses de escrita dos alunos;
- trabalho explorando os diferentes gêneros textuais;
- preenchimento de fichas individuais de acompanhamento do aluno;
- construção de rotinas semanais das atividades em sala para orientação e intervenção da coordenadora da escola.

A observação de reuniões de planejamento e HTPCs, realização das entrevistas e análise de documentos mostraram que apesar de o governo atrelar a qualidade do ensino ao desempenho na avaliação externa, os professores acreditam que a escola é de qualidade mesmo sem alcançar os índices estabelecidos. Com tais afirmações, os professores surpreenderam nossa tese inicial de que o ensino era organizado tendo como objetivo o resultado positivo na avaliação externa. Foi comum a fala de que o trabalho é desenvolvido da forma como eles acreditam ser adequado e necessário e que o desempenho na avaliação externa é apenas consequência desse trabalho.

Eu me preocupo com aquilo que eu me proponho a desenvolver de acordo com minha clientela, né. Aí, eu tenho aquilo para desenvolver, eu tenho aquele conteúdo, aquele programa, aquele projeto que a gente faz todo ano e tal. Então, dentro daquilo e dentro daquilo que vai surgindo ahh... assim, no decorrer do ano né, porque o plano é flexível.

A segunda professora entrevistada também afirmou: “Eu gosto de preparar os alunos para tudo, então, tem muita coisa do SARESP que eu acho que não vale a pena, eu discordo de algumas atividades”.

Sendo assim, a qualidade pode ser relacionada tanto ao alcance de metas e índices, como acredita o governo, quanto ao alcance de objetivos diretamente ligados ao ensino e aprendizagem por parte dos professores. Há, no entanto, outro aspecto relevante que fora apontado pela vice-diretora da escola, ao enfatizar a preocupação do Estado com os insumos para promover a melhoria da qualidade da educação.

Bom, eu acho que a qualidade esbarra um pouco com a... o que é oferecido pelo Estado. Então, o Estado pensa que fornecer material escolar, mochila... é o suficiente. Um dos pontos positivos que eu acho é a literatura, estão chegando livrinhos... eu acho isso muito positivo, na nossa época, que a gente estudava não tinha isso, eu acho que isso ajuda na qualidade, mas, assim, eu acho que ainda está faltando compromisso dos professores, não são todos os professores.

As escolas da rede estadual paulista têm recebido uma quantidade significativa de materiais como: jornais, revistas, gibis, livros, alfabetos móveis, globos, mapas, DVD etc. Para Silva (2009) essa concepção de qualidade em educação emana dos documentos dos organismos internacionais e é fundamentada na adoção de insumos. Acredita-se que, esses insumos, conduzam a resultados que possam ser avaliados e se verifique uma melhoria nos padrões de qualidade, mediante testes de rendimento escolar.

Nas reuniões da escola, os professores defendem que a presença desse material, apesar de sua inegável importância, não melhora automaticamente o ensino. A presença dos insumos não garante sua efetiva utilização ou melhoria de aprendizagem. Enfatizamos, entretanto, que é difícil falar em qualidade dispensando esse investimento, obviamente, a falta de insumos também prejudicará a qualidade. Isso traz uma questão mais profunda e não recente em educação, uma série de fatores combinados para a construção de uma qualidade significativa.

Aumento dos recursos destinados à educação, regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, otimização e maior articulação entre as políticas e os diversos programas de ações na área, efetivação da gestão democrática dos sistemas e das escolas, consolidação de programas de formação inicial e continuada, articulados com a melhoria dos planos de carreira dos profissionais da educação etc. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p.206)

Sobre a relação entre os insumos e a qualidade da educação, Pinto (2008, p.62) também assinala que, no caso da rede pública, “necessitam-se mais e melhores insumos do

que nas escolas da rede privada, porque é mais difícil (e caro) educar um aluno com o perfil dos alunos que frequentam as escolas públicas, cujos pais possuem escolaridade reduzida e pouco acesso a bens culturais”. Pesquisas tem demonstrado que o desempenho dos alunos é fortemente influenciado pelo nível socioeconômico (PINTO, 2008, p.62), reservando à escola uma função essencial de suprir essas lacunas e agregar melhoria no desempenho de seus alunos, como fora apontado ao tratar das pesquisas em eficácia escolar e valor agregado.

Acrescenta-se às necessidades em busca de um ensino e melhor qualidade, a construção de formas mais eficazes para proceder à avaliação do processo de ensino aprendizagem, que avalie não apenas o desempenho do aluno, mas todo o processo escolar. Para tanto, é imprescindível a presença dos pais e dos alunos na avaliação, o que se dará mediante a construção de uma gestão democrática na escola. Essas três dimensões (gestão, qualidade do ensino e avaliação externa) se interrelacionam dessa maneira e, a avaliação externa, é a terceira categoria de análise a ser discutida neste trabalho.

3.3 Avaliação

Na escola pesquisada realiza-se um trabalho para divulgação dos resultados da avaliação externa de forma a criar expectativas em relação à melhoria do desempenho dos alunos ao direcionar o trabalho pedagógico e somar esforços para a melhoria do processo de ensino aprendizagem. Reuniões são organizadas pela equipe gestora para a análise dos resultados obtidos, das metas que foram ou não alcançadas e é feito um planejamento de ações para que os índices sejam melhorados naquele ano letivo. Observamos que esse trabalho que parte da diretora, vice e coordenadora da escola, sob orientações da Diretoria de Ensino, não limita ou direciona a visão dos professores sobre o cotidiano escolar e necessidades de aprendizagem unicamente para a avaliação externa.

De acordo com Adrião e Borghi (2008, p.910), “para a escola o sistema de avaliação tem servido como mecanismo de indução e alteração de práticas educativas no cotidiano da escola”. No entanto, não é isso que se observa na prática da escola pesquisada e se verifica nas entrevistas apesar de ser o objetivo da equipe gestora e dos profissionais da Diretoria de Ensino. Há consenso entre a coordenadora, diretora e vice na tentativa de direcionar os

esforços e trabalho em função dos resultados no SARESP, todavia, para os professores essa prática não se confirma.

Eu, hoje em dia, procuro não ficar visando a avaliação externa, que eu acho assim, tem que ser um índice para ajudar e não para falar: ‘oh, você errou e tal...’; de baixo astral, vamos dizer assim. Agora... eu acho que, dentro da sala de aula, eu procuro não ficar só voltada para isso, só trabalhar para isso.

A segunda professora entrevistada reafirmou que:

No meu dia-a-dia... eu faço, eu priorizo o que, na minha opinião, é mais importante do que eles vão cobrar. [...] Preparar mesmo o aluno é mecanizado. Eu não... eu não aceito. Eu ainda acho que não sei se porque eu sou mais velha, que ninguém vem criticar o jeito que eu trabalho, mas eu acredito que por aí, tem professor que é bem perseguido por não ficar rezando na cartilha deles. [...] Não sei se você estava lá, eu falei assim, que o aluno que está bem preparado, ele está bem preparado para qualquer tipo de atividade. Eu acho que é gastar muito tempo com uma coisa que, se ele não souber ler e escrever...

Já nas falas da equipe gestora nota-se um movimento contrário, indutor de práticas visando o alcance das metas estabelecidas.

Ontem, eu falo assim, que a gente já começa a trabalhar é... para esse... para essas avaliações externas desde o início do ano, [...] Eu já entreguei, porque a Secretaria da Educação já enviou, um modelo da Prova Brasil de Matemática e Língua Portuguesa de 2009, eu já entreguei para os professores das 4ª séries para eles já irem trabalhando as atividades e...e também nós imprimimos a matriz de referência tanto de Português quanto de Matemática das atividades com os seus respectivos gabaritos, tanto de Língua Portuguesa e de Matemática, e também já entregamos para os professores das 4ª séries e as 2ª séries, ainda não foi divulgada as avaliações das 2ª séries, que hoje é 3º ano, a gente também entrega um modelo para cada professor para estar trabalhando com os alunos.

A posição da vice diretora frente às necessidades de aprendizagem da avaliação externa indica o contrário. Segundo a vice-diretora, enquanto professora da escola, trabalhava de acordo com as competências avaliadas pelo SARESP e realizava um treinamento de seus alunos para a avaliação externa.

É, porque na hora de aplicar, a gente treinou antes, nesse ano. Eu acho que isso daí melhorou bem, pelo menos para mim, eu nunca tinha dado aula na 2ª série, então, eu achei muito bacana a gente fazer uma... uma... como chama? Um simulado. Com eles, porque eles sentiram o que é, perceberam o professor que ia estar diferente na sala. Trocamos já no simulado. (...) Então, a gente... como se fosse um adestramento, eu penso. Eu penso como se fosse um adestramento de... de criança para essa prova. Eu... incomoda a mim, como professora, que... às vezes, a gente tem que trabalhar dessa forma. Eu procuro não trabalhar só na época que vai chegar o SARESP, mas... é... procuro trabalhar antes. Até eu lembro que, quando eu estava na 3ª. série, as minhas avaliações eram de testes como é no SARESP.

É importante destacar que, as professoras entrevistadas demonstraram um posicionamento oposto ao da vice diretora e, para ocupar o cargo da vice direção da escola, a diretora escolheu a professora que melhor se adequava às orientações da direção e da Diretoria de Ensino para a avaliação externa.

Apesar do empenho da equipe gestora e até da realização de ações como “Sarespinho”, simulado para preparar os alunos para a avaliação, quando questionada sobre o fazer pedagógico da escola, a coordenadora reconheceu que os professores não direcionam seu trabalho exclusivamente à avaliação externa, “não, não estão preocupados só com isso e eu falo, e aí... por ficar o ano inteiro se preparando para isso e também para desenvolver um bom trabalho em sala de aula, eu falo, quando a gente não atinge a gente fica chateado”.

A observação do cotidiano da escola e a análise das entrevistas mostraram que a preocupação e as discussões são travadas em torno do SARESP e IDESP, apesar de outras provas serem realizadas, como a Prova Brasil para o cálculo do IDEB. Isso pode ser explicado devido à vinculação dos resultados dos testes do estado de São Paulo à remuneração dos professores mediante a política de bonificação e valorização do mérito, de acordo com a lei complementar que regulamenta o pagamento de bonificação por resultados. No início do ano letivo, os professores recebem uma complementação salarial que pode chegar a três salários caso a escola atinja as metas estabelecidas no IDESP.

No ano de 2010 a escola não atingiu a meta estabelecida pelo IDESP e isso teve uma repercussão negativa entre os professores, pais e alunos. Reuniões foram organizadas para a discussão e possíveis explicações para tal desempenho. Entretanto, recentemente foram divulgados os resultados do IDEB, a escola atingiu as metas estabelecidas e isso não foi discutido entre os professores e demais profissionais. Aliás, o IDEB e seus resultados não foram sequer mencionados na reunião de replanejamento, no início do segundo semestre, uma semana após a divulgação dos dados. A maioria dos professores desconhece se a escola atingiu ou não as metas e a “equipe gestora” não divulga esse resultado. No intervalo da reunião de replanejamento foi perguntado à diretora sobre o índice e ela mencionou que a escola havia atingido, mas que isso não importava para o bônus. Essa fala demonstra o motivo da sobrevalorização do IDESP e porque não se discute o IDEB na escola.

Sobre a política de bonificação pelos resultados da avaliação externa no estado de São Paulo, uma das professoras mencionou que são “punitivas. Punitivas para nós, para gestor, para professor... apesar do que eles falam que vão se empenhar para ajudar... mandando mais recurso. Eu não tenho conhecimento de que melhorou com esse investimento.

Você tem conhecimento?”. Ainda sobre as políticas adotadas, uma professora expressou sua percepção diante da avaliação enquanto forma de transferir a responsabilidade do desempenho do aluno para o professor, como já fora apontado neste trabalho, a prática da desconcentração (transferência de responsabilidade) em nome da descentralização (poder de decisão): “a gente percebe que fica tudo nas costas do professor, se vai mal é... tudo é o professor, não é todo um contexto de... progressão continuada, não é um contexto todo, não é avaliado tudo isso”.

Já a diretora apresentou uma visão mais otimista e menos ofensiva com relação às políticas do estado de São Paulo:

As políticas adotadas pela Secretaria da Educação têm priorizado alguns aspectos relevantes no setor educacional com o investimento na formação continuada dos professores, oferece a recuperação paralela dos alunos com dificuldade de aprendizagem, as classes de PIC... objetivando o trabalho pedagógico com alunos no mesmo nível de aprendizagem. O professor da série inicial também tem a colaboração de um aluno pesquisador, mas ainda há vários pontos a serem melhorados.

É importante reafirmar que, apesar das políticas e medidas adotadas, o problema não é a realização da avaliação externa, mas as formas como lidar com a avaliação na escola e as ações desencadeadas diante dos resultados positivos ou negativos. Não é uma avaliação formativa, no geral não se reconhece o processo desenvolvido; avalia-se apenas os resultados de forma classificatória. Trata-se do modo encontrado para avaliar o sistema de ensino – se é possível falar em sistema no regime federativo. Parte-se de uma necessidade de avaliar o ensino oferecido e aferir a qualidade.

Se essa avaliação externa realmente indica a qualidade do ensino da escola é outra questão. Para Pinto (2008, p.59), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Prova Brasil e congêneres estaduais e municipais, “não passa de um conjunto de testes padronizados de português e matemática, é claramente insuficiente para aferir a qualidade da educação oferecida pelos sistemas de ensino, mesmo considerando os limites dos objetivos postos pela legislação”.

Todavia, a avaliação será realizada, sendo preciso pensar em caminhos para não direcionar o ensino única e exclusivamente sob esse foco. Os professores entrevistados na escola investigada mostraram, apesar das orientações, uma consciência relativa ao papel da educação e às necessidades de seus alunos. Para eles, a escola tem um objetivo que não se explicita somente pelo resultado da avaliação. A função formativa da escola está além do exigido pelos testes.

Na pesquisa, dois pontos fundamentais foram levantados sobre a avaliação externa. Um refere-se ao acompanhamento e apoio por parte dos profissionais da Diretoria de Ensino. Na escola, que no ano de 2009 não atingiu a meta estabelecida pela Secretaria de Educação, a coordenadora e diretora mencionaram haver pedido ajuda na Diretoria de Ensino para oferta de cursos, capacitações e orientações no cotidiano escolar para atingir outro resultado. Já era esperado pelos professores e pela coordenadora e diretora, que a escola não atingiria a meta devido a dificuldades no ensino, principalmente na alfabetização de alunos das 3ª ou 4ª séries. Segundo a coordenadora:

Quando a gente atinge o índice, a gente não recebe parabéns, um elogio de ninguém, que a equipe de professores, a equipe escolar de modo geral, a gente recebe poucas visitas, até mesmo para elogiar ou ver o trabalho que está sendo desenvolvido na escola e, depois, que a gente não atinge um índice né, externo, aí a cobrança é maior do que já é o ano todo.

Para a diretora foi preciso não atingir a meta estabelecida para a Diretoria de Ensino se dar conta do problema já levantado pela escola. O resultado não surpreendeu aos professores, apesar de acreditarem que a escola é de qualidade.

Outro ponto refere-se à forma como o índice é calculado. Como fora explicado, o índice é composto pelo indicador de fluxo e desempenho na avaliação. Logo, é possível melhorar o índice de duas maneiras. A primeira opção é reduzir o número de alunos retidos, mesmo que estes não tenham atingido os objetivos esperados para o ciclo. Observa-se que o índice pode melhorar sem que melhore a qualidade do ensino, caso a escola aprove os alunos com desempenho insuficiente. A outra forma de elevar a média da avaliação é dedicar esforços aos alunos que apresentam mais dificuldade. Essa é uma orientação que acontece na escola e foi relatado por uma das professoras ao ser entrevistada.

Eu acho que eu peço nessa parte e uma vez o M. (*ex diretor da escola*) falou para mim que a gente, para tirar boa nota no SARESP - faz uns dois anos já, que a gente tem que trabalhar com os que sabem menos, trabalhar mais com os que sabem menos. Só que eu não tenho culpa que eles estão misturados, todos juntos e, se ele vai para uma 3ª série, se ele vai ser cobrado por um SARESP, ele tem que ter um nível da sala que eles estão. Então, é... eles falam que é inclusiva – não é! A nossa escola é exclusiva. Excludente. Porque esses que tem mais dificuldade sofrem mais.

Essa questão da média é um problema não apenas no cálculo do índice, mas do sistema de forma geral por não representar a realidade das escolas e nível de aprendizagem de seus alunos. Apontamos para a necessidade de serem cobrados padrões mínimos de aprendizagem já que uma escola X pode atingir a média 5 por ter seus alunos com

desempenho mais homogêneo e uma escola Y porque tem alunos excelentes que melhoraram a média, mas com muitas crianças que não sabem escrever o próprio nome.

Apontamos, mais uma vez, para a necessidade de construção de sistema de avaliação mais eficaz, que possa servir de parâmetro para os professores, de modo a indicar o desempenho e conhecimento da realidade e não apenas uma meta estabelecida e utilizada para premiar “os melhores”.

Na verdade, o problema não se encontra na avaliação da qualidade em educação, mas no processo utilizado para medi-la, no destino a dar a essa avaliação e, em última análise, nas razões que se encontram por detrás dela. E essa objecção coloca-se a dois níveis fundamentais. Por um lado, na seleção dos critérios utilizados. Não é aceitável utilizar-se este ou aquele critério que não representa, necessariamente, toda a realidade. Assim, a avaliação da qualidade em educação deve recorrer a uma bateria de indicadores de natureza quantitativa, mas também qualitativa, que pode, aliás ser diferente de escola para escola. Quanto maior foi o número daqueles indicadores de contexto, mais bem espelhada será a realidade que se pretende avaliar (CABRITO, 2009, p.197).

Apesar de todas as dificuldades para alcançar os índices estabelecidos externamente e os problemas atrelados à política de bonificação adotada pelo estado de São Paulo, na escola, os professores ainda acreditam no desenvolvimento de um trabalho voltado para as necessidades de seus alunos. Os professores vêem a avaliação não como a finalidade da escola que está além do que é cobrado pelos exames, mas consequência do trabalho realizado, como já fora mencionado anteriormente. No plano de ações elaborado na escola pelos professores e equipe gestora acrescentam que a avaliação é inclusive “um instrumento diagnóstico indicativo de nossas dificuldades e êxitos, de nossas possibilidades e limitações”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação externa é uma política pública para a educação que objetiva aferir a qualidade da educação e servir de mecanismo para melhorar o ensino e a aprendizagem. Com o processo de democratização da escola pública e com o aumento das condições de acesso, discussões tem sido realizadas em torno da questão da qualidade do ensino pois acredita-se que, não basta oferecer o acesso, é preciso assegurar a permanência das crianças na escola e um ensino de qualidade. Desse modo, diferentes setores da sociedade passaram a cobrar qualidade via resultados do ensino.

Antes, porém, de focalizarmos a avaliação externa e a qualidade do ensino, realizamos, no primeiro capítulo, uma breve análise do contexto histórico a partir da década de 1970 enfatizando os desdobramentos de ações desencadeadas em função da modernização e racionalização do Estado. Essas mudanças procederam como meio de adequar o Estado às novas demandas do mercado internacional e responder à crise do capitalismo na década de 1970 com pressupostos neoliberalistas.

Frente a essas adequações, altera-se substancialmente a forma como são encaminhadas as políticas públicas e, em especial, as políticas educativas. Ao Estado foram reservados os papéis de regulador e fiscalizador das ações colocadas em prática. As ações propostas eram – e ainda são afinadas com uma agenda internacional de medidas incentivadas e financiadas por agências multilaterais.

A concretização dessas medidas realizou-se, no Brasil, por meio da reforma da educação que teve início na década de 1990. Por esse caminho, a escola foi se adequando à lógica do Estado construído a partir da década de 1970. As medidas propostas pela reforma refletem os ideais de descentralização e autonomia de cada instituição escolar.

Apresentamos, no segundo capítulo, os dimensionamentos que a avaliação externa foi adquirindo ao longo da década de 1990, em função da reforma educativa e como elemento característico das formas assumidas pelo Estado, regulador e fiscalizador.

Para a análise da escola por meio da observação e realização de entrevistas nos pareceu pertinente abordar como os reflexos e desdobramentos dessa nova configuração atingiram a organização do trabalho pedagógico na escola. Diante de mecanismos criados pelo Estado para transferência de responsabilidades às escolas, essa instituição também passou a assumir um novo papel.

A observação do cotidiano da escola e realização das entrevistas foram norteadas por três categorias de análise: gestão, qualidade e avaliação. Como destacamos, a princípio o objetivo da pesquisa era investigar as ações que são ou poderiam ser realizadas na escola diante dos resultados da avaliação externa. No decorrer da pesquisa sentimos a necessidade de incluir as categorias gestão e qualidade, diretamente relacionadas com a avaliação externa.

Embora as categorias tenham sido tratadas separadamente no terceiro capítulo, é possível enfatizar a interlocução entre elas. O discurso pela qualidade do ensino está presente no plano de metas do governo federal (PDE) e estadual (PQE) e em programas como o “Ler e Escrever” da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Na escola, a qualidade é igualmente apontada pelos professores, funcionários e pais de alunos, embora possa apresentar um conceito diferente da qualidade oficial, como especificamos no terceiro capítulo.

Essa qualidade tem sido verificada e quantificada pelos resultados da avaliação externa. Na escola, observamos que, em 2009, 20% dos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental não estavam alfabetizados e apontamos as dificuldades para o alcance das metas estabelecidas. A mídia tem feito uso desses dados da avaliação para divulgar o baixo desempenho das escolas e a sociedade, de forma geral, aponta para a necessidade de melhorar os resultados da avaliação externa e, conseqüentemente, a qualidade da educação.

A avaliação externa enquanto uma política para a educação foi e ainda é utilizada como meio de adequar a escola às transformações do papel do Estado diante de mudanças internacionais. Essa avaliação atende às necessidades da própria reestruturação do Estado e reforma da educação, pois permite a flexibilização do processo de ensino e direciona as preocupações apenas para os resultados. É o que Freitas (2009) denomina como política de responsabilização.

Com essa política de avaliação externa, a qualidade do ensino tem sido atrelada aos resultados indicados pelos índices. No decorrer da pesquisa apontamos como a política de bonificação dos professores no estado de São Paulo, a responsabilização das escolas pelos resultados, a competição, a criação de *ranking* são ações realizadas a partir dos resultados da avaliação que refletem os usos equivocados dessa política.

Diante dessa relação entre qualidade e avaliação, a gestão foi inserida como a forma de organização da escola e, principalmente, do trabalho pedagógico para lidar com a qualidade e a avaliação por meio do planejamento e orientação de ações. Objetivando a qualidade do ensino e avaliada externamente, a escola precisa de uma organização que minimize o efeito das dificuldades e melhore o desempenho de seus alunos. Nesse cenário, a gestão da escola é peça fundamental, no entanto, foram observados entraves para uma gestão que se faça democrática por meio da participação de todos os envolvidos direta ou indiretamente com o processo de ensino e aprendizagem.

Entre outros fatores que prejudicam a consolidação da proposta de uma gestão democrática destacam-se, para Paro (2008), a cultura autoritária do ensino, a ausência de recursos financeiros, a desmotivação de professores e a falta de uma estrutura que favoreça a participação dos pais. Essa dificuldade de organização do trabalho pedagógico da escola certamente afetará os resultados do ensino, a avaliação externa e a qualidade da educação. Também faz parte da gestão constituir um grupo dos profissionais da escola para somar esforços em torno de um objetivo comum. Todavia, foi possível observar na escola interpretações e posicionamentos díspares acerca da avaliação externa, da qualidade do ensino e da gestão.

Há uma organização do trabalho pedagógico, de certo modo, desarticulado e com objetivos concorrentes. Isso acontece por não haver consenso acerca das finalidades, dos objetivos e conteúdos a serem desenvolvidos pelos professores na sala de aula. Enquanto a equipe gestora acredita e incentiva a preparação e “treino” para o SARESP, como fora mencionado pela vice diretora; os professores mobilizam seus esforços para necessidades de aprendizagem dos alunos, independentemente do conteúdo a ser avaliado. Todavia essa liberdade dos professores pode não ser caracterizada como uma autonomia ou consciência crítica, revelando, ao contrário, um desejo de não querer participar ou, inclusive, falta de profissionalismo.

A equipe gestora, na escola pesquisada, encontra-se afinada com os princípios da política proposta pelo estado de São Paulo na tentativa de encontrar caminhos para elevar os índices da avaliação externa e assumir a responsabilidade pelos resultados do ensino.

Essa discordância na organização do trabalho pedagógico reflete as formas de gestão assumidas na escola, distante do trabalho docente e focada em uma equipe específica composta pelo diretor, vice e coordenador. Esse não é um problema apenas dessa escola, mas característico da dificuldade de implantação da gestão democrática diante da estrutura hierárquica criada nas escolas.

Apesar dos problemas apontados para a gestão da escola e as dificuldades de organização do trabalho pedagógico tendo em vista as políticas de avaliação externa, alguns aspectos da observação e das entrevistas nos surpreenderam. Destacamos a não confirmação da idéia inicial de que a avaliação externa se constituía em uma *camisa-de-força* para o desenvolvimento do ensino. Pelo contrário, de acordo com a fala dos entrevistados, os professores demonstraram não se preocuparem apenas com a avaliação, mas com o desenvolvimento das competências e habilidades necessárias aos alunos. Se o ensino for de qualidade, os alunos, conseqüentemente apresentarão bom desempenho nos testes. Dessa forma, a avaliação externa não constitui uma meta para o ensino, mas consequência do trabalho desenvolvido.

Qualidade do ensino, avaliação externa e gestão da escola, além de categorias de análise dessa pesquisa, são elementos presente na reforma da educação da década de 1990 aos dias atuais. Com a reforma, o discurso oficial declara a importância da autonomia no enfrentamento de problemas e desafios na construção de uma escola de qualidade. Em nome da descentralização do ensino são propostos planos e programas de desconcentração de tarefas e obrigações do Estado.

Com relação ao financiamento da educação, é possível dizer que, apesar de as verbas chegarem às escolas, a equipe escolar não pode decidir as formas adequadas para sua utilização pois o dinheiro está direcionado a um tipo determinado de aquisição ou pagamento. O mesmo ocorre com a autonomia da escola para a elaboração do projeto político pedagógico. É possível adequar o ensino e seus conteúdos às necessidades dos alunos, todavia, todos serão avaliados segundo os parâmetros curriculares propostos pela Secretaria de Educação.

Em meados da década de 2000 tem-se a implementação de algumas ações na tentativa de elevar os índices e, conseqüentemente, melhorar a qualidade da educação. Uma das ações mais relevantes foi a criação de índices que mensuram o desempenho e qualidade de cada escola. Nessa tentativa há uma perspectiva de que a educação, no Brasil, até 2022, atinja a média 6, meta para os países desenvolvidos da OCDE.

Sobre a criação de índices, destacamos a concorrência entre os níveis nacional e estadual, com a criação de índices semelhantes entre si, inclusive em sua composição. Esses índices, além de estabelecer numericamente o desempenho de cada escola, projetam uma meta para ser superada a cada ano.

No estado de São Paulo foram criados incentivos financeiros para premiar os professores das escolas que atinjam as metas esperadas. Diante de medidas como essa tornou-se inevitável a criação de *rankings educacionais* e a competição entre as escolas. Um

instrumento criado para servir de indicativo para melhorar a qualidade da educação acaba servindo a interesses mercadológicos. Apesar de ser uma avaliação padronizada mesmo diante das diferenças regionais e entre as escolas de um mesmo município, seus resultados poderiam servir de parâmetro para os professores, uma forma de avaliar diferente da já realizada internamente na escola.

Entretanto, os professores concordam que o índice pode não representar o trabalho desenvolvido. Mesmo que o índice não seja o esperado, mesmo que os resultados indiquem que a escola está abaixo de um desempenho médio ou satisfatório, a instituição pode ter acrescentado mais ao aprendizado de seus alunos. Ou ainda, como ocorreu com os professores entrevistados, avaliam a escola como de qualidade a partir do empenho e comprometimento dos profissionais que nela atuam.

A escola realiza uma avaliação no início do ano letivo e no final de cada bimestre denominada diagnóstica. Essa avaliação padronizada entre a equipe docente identifica as hipóteses de leitura e escrita ou produção de texto de seus alunos e, por meio desse instrumento, verifica-se o quanto os alunos tiveram de valor agregado ao seu desempenho. Esse valor pode ser significativo e estar aquém do esperado pela Secretaria de Educação, como relatam os professores.

De fato, é importante refletir sobre o modelo de avaliação externa que se consolida a nível nacional e estadual por um caminho que desvia a preocupação da qualidade do processo educativo para resultados quantitativos. Nesse sentido, Paro (2008, p.80-81) enfatiza que:

A preocupação com o provimento de um ensino de qualidade para a população deve priorizar formas eficazes de se proceder à avaliação do processo escolar. (...) É preciso prever instrumentos institucionais que avaliem não apenas o rendimento do aluno, mas o próprio processo escolar como um todo.

A conclusão que se obtém a partir da leitura bibliográfica e da realidade vivenciada na escola, diante dos problemas impostos pelo sistema de avaliação, é que as dificuldades residem no uso social feito a partir desse indicativo e não na avaliação em si. É um parâmetro que deveria estar a serviço, exclusivamente, da escola e do professor e não para o estabelecimento de *rankings* ou incentivos financeiros. Trata-se de uma necessidade que o Estado tem de avaliar o ensino que oferece e um dever da escola pública, tornar público os resultados do ensino, esse é o sentido da avaliação externa.

Ao finalizar esta etapa, temos clareza de que este trabalho provocará outras reflexões e possíveis investigações relativas a diferentes percepções e caminhos que envolvem o espaço escolar. Nossa intenção foi a compreensão da percepção dos sujeitos envolvidos no contexto

escolar diante das políticas que interferem diretamente o processo pedagógico. Esperamos que este estudo possa contribuir para a reflexão sobre os encaminhamentos da escola diante das políticas públicas e, a partir das reflexões, provocar avanços na qualidade do ensino por meio do esforço contínuo em aliar ciência e prática.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel. Organização do trabalho escolar e exclusão educacional: caminhos, desafios e possibilidades. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (orgs). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 36, n. 129, p. 637-651, set/dez 2006.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRÉ, Marli Elisa Dalmazo Afonso de. *Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional*. Brasília: Líber, Livro Editora, 2005.
- ARROYO, Miguel Gonzalez. Gestão Democrática: recuperar sua radicalidade política. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (orgs). *Políticas Educacionais e Organização do Trabalho na Escola*. São Paulo: Xamã, 2008.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2004 (Coleção Polêmicas do nosso tempo, vol. 56)
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial – Out. 2005.
- BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de instituição do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: n. 108, p. 101-132, nov. 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.
- BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Tradução: Viamundi Idiomas e Traduções; Cleusa Aguiar Brooke; Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BRUNO, Lúcia. Poder e Administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.15-45.

CABRAL NETO, Antônio; ALMEIDA, Maria Doninha de. Educação e Gestão Descentralizada: conselho diretor, caixa escolar, projeto político-pedagógico. *Em Aberto*, Brasília, v.17, n.72, p.35-46, fev./jun. 2000.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? *Cadernos do Cedes* – Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas: vol 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago 2009.

CANÁRIO, Rui. Os estudos sobre a escola: problemas e perspectivas. In: BARROSO, João (org). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 1996.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do Estado e as políticas de formação dos professores nos anos 1990. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (ogs). *Políticas Públicas e Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____; PARO, Vitor Henrique (ogs). *Políticas Públicas e Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos do Cedes* – Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas: vol 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago 2009.

FINI, Maria Inês (coord). *Proposta curricular do Estado de São Paulo*. São Paulo: SEE, 2008.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão Democrática da Educação para uma Formação Humana: conceitos e possibilidades. *Em Aberto*. Brasília, v. 17, n.72, p. 167-177, fev./jun. 2000.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 989-1014, out. 2007.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 28, n.99, p. 501-521, maio/ago. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. A avaliação e a reforma dos anos 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 25, n.86, p. 133-170, abril 2004.

_____. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 92, p.911-933. Especial - out. 2005.

_____. (et. al.). *Avaliação Educacional: caminhando pela contramão*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009. (Coleção Fronteiras Educacionais).

HADDAD, Sérgio (org). *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2008.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*. Ano XXI, n. 55, nov. 2001, p. 30-34.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LUCK, Heloísa. *Concepções e processos democráticos de gestão educacional*. Petrópolis: Vozes, 2006. Série: Cadernos de Gestão.

LUDKE, Hermengarda Alves; ANDRÉ, Marli Elisa Dalmazo Afonso de. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. 5. ed. SP: EPU, 1986.

MACHADO, Lourdes Marcelino; MAIA, Graziela Zambão Abdian; LABEGALINI, Andréia Cristina Fregate Baraldi (orgs). *Pesquisa em educação: passo a passo*. Marília: Edições M3T Tecnologia e Educação, 2007.

MARTINS, Ângela Maria. *Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Reformas internacionais na educação e formação de professores. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nº 118, março, 98/117, 2003.

NÓVOA, Antônio (org.). *As organizações escolares em análise*. Portugal: Instituto de Inovação Educacional, 1995.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e Planejamento: a escola como núcleo de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org). *Gestão Democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Dalva Câmara de. Gestão Democrática Escolar: um estudo de expectativas, efeitos e avanços. *Em Aberto*. Brasília, v. 17, n. 72, p.150-155, fev./jun. 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28, n.100 – Especial, p. 661-690, out. 2007.

PALMA FILHO, João Cardoso. *Política educacional brasileira: educação brasileira numa época de incertezas (1990-2000)*. São Paulo: Cte Editora, 2005.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

_____. *Gestão democrática da escola pública*. 3 ed. São Paulo: Ática, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação de qualidade. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (orgs). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008

RICARDO FILHO, Geraldo Sabino. *A boa escola no discurso da mídia: um exame das representações sobre educação na revista Veja (1995 – 2001)*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

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

_____. *PDE está em cada escola*. Entrevista concedida a Gustavo Heidrich da Revista Nova Escola: Abril; agosto/setembro 2009.

SILVA, Maria Abadia da. Qualidade social da educação pública. *Cadernos do Cedes – Centro de Estudos Educação e Sociedade*. Campinas: vol 29, n. 78, p.216-226, maio/ago 2009.

SILVA JR, Celestino Alves. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Silvia Carapeto (orgs). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p.199-212.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismos: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: De TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação: cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (ogs). *Políticas Públicas e Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

ANEXO

ANEXO:
ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

- Qual a sua formação?
- Qual o seu vínculo com a escola?
- Muito se tem falado sobre a qualidade da educação. Você acredita que a sua escola é de qualidade? Por quê? O que seria uma escola de qualidade?
- Como tem sido o desempenho da escola nas avaliações externas nos últimos anos?
- Quando e como a escola recebe os resultados da avaliação?
- A escola recebe orientações para analisar e trabalhar com estes dados? Se recebe: por quem e quais orientações?
- Fale um pouco sobre as implicações do sistema avaliativo, a gestão e o trabalho pedagógico da escola.
- Agora, sobre as políticas adotadas pelo Estado de São Paulo diante dos resultados da avaliação.
- A escola tem adotado ou planejado ações para analisar os resultados e melhorar o desempenho nas avaliações? Se sim, quais ações e em quais momentos?
- Quais as relações entre o planejamento escolar e os resultados da avaliação?