

**Universidade Estadual de Campinas
Faculdade de Educação**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**AVALIAÇÃO EXTERNA COMO INSTRUMENTO DA GESTÃO
EDUCACIONAL: A ADESÃO E OS IMPASSES DE SUA REALIZAÇÃO**

**AUTORA: ROZEMEIRY DOS SANTOS MARQUES MOREIRA
ORIENTADORA: PROFA. DRA. MARA REGINA LEMES DE SORDI**

2004

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Avaliação externa como instrumento da gestão
educacional: a adesão e os impasses de sua realização**

**Autora: Rozemeiry dos Santos Marques Moreira
Orientadora: Profa. Dra. Mara Regina Lemes de Sordi**

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Rozemeiry dos Santos Marques Moreira e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: ____/____/____

Assinatura: _____

Orientadora

Comissão Julgadora:

2004

iii

© by Rozemeiry dos Santos Marques Moreira, 2004.

**Catálogo na Publicação elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/ UNI CAMP**

Bibliotecária: Rosemary Passos - CRB-8ª/5751

Moreira, Rozemeiry dos Santos Marques.

M813a Avaliação externa como instrumento da gestão educacional : a adesão e os
impasses de sua realização / Rozemeiry dos Santos Marques Moreira. --
Campinas, SP: [s.n.], 2004.

Orientador : Mara Regina Lemes de Sordi.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade
de Educação.

1. Avaliação educacional. 2. Gestão educacional. 3. Sistemas de
escolas municipais. 4. Educação – Qualidade. 5. Rendimento escolar.
I. Sordi, Mara Regina Lemes de. II. Universidade Estadual de Campinas.
Faculdade de Educação. III. Título.

04-010-BFE

RESUMO

Uma das principais políticas para gerar qualidade na educação no país centra-se na avaliação do rendimento escolar. Neste estudo, analisa-se experiência de avaliação de sistema desenvolvida por uma Secretaria Municipal de Educação com alunos matriculados na 4^a série do ensino fundamental. A metodologia é de cunho qualitativo cujos dados são tratados pela análise dos documentos oficiais, entrevistas com os coordenadores da Secretaria e com os diretores das escolas avaliadas e pelo recurso da memória da pesquisadora, que à época foi responsável pela concepção do processo avaliatório na rede municipal de ensino. Os resultados evidenciam as contradições dos atores participantes frente a um modelo de gestão pretensamente democrática. A adesão e os impasses a uma política de avaliação regida pela lógica do controle revelam uma concepção de educação ligada aos aspectos instrucionais.

ABSTRACT

One of the main politics to get quality in the education of the country is the avaluation of the school acknowledgment. In this study there is an avaluation about the experience of the system avaluation developed by the Country Educational Department with the 4th grade of the fundamental school students. The methodology is the qualitative incuse and the data are treated by the analyses of the official documents, interviews with the coordinators of the educational department and with the principals of the evaluation process. The results clearly show the oppositions of the actor ahead to the pretentiously democratic incuse patter. The option and support of an evaluation politic managed by the logic of control reveal an education conception linked to the instructional aspects.

O apoio amigo de algumas pessoas foi essencial.
Muitas dessas leram e releeram este texto, deixando
suas contribuições para que se tornasse realidade.
A elas, meus mais sinceros agradecimentos.

Adma Irabe
Adriana Barbosa Sanches
Ana Cristina Fagundes Schirmer
Ceila Maria Puía Ferreira
Diretores das escolas municipais (gestão 1997-2000) de Três Lagoas - MS
Estela Natalina Mantovani Bertoletti
Gislene Marengo Cusin
Irma Mendes
Leila Zar
Luciana Rueda
Lucrécia Stringheta Melo
Marlene Durigan
Norberto Crispim Barboza
Professores e colegas do LOED/FE/UNICAMP
Rozely Carneiro de Barros

À Professora Doutora Mara Regina Lemes de Sordi, por ter acreditado no meu trabalho e pelas orientações seguras que me conduziram a construir o que ele é hoje.

À CAPES - Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Ensino Superior, pelo apoio financeiro.

Carinhosamente, o meu muito obrigada.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO E AVALIAÇÃO EXTERNA: AMPLIANDO AS DISCUSSÕES.....	9
1.1 Gestão educacional: reconstituindo o cenário	10
1.2 Gestão do sistema da educação e os condicionantes políticos	19
1.3 Entre os modelos e a autonomia de gestão.....	25
CAPÍTULO II AVALIAÇÃO EXTERNA: APORTES PARA UM ESTUDO	37
2.1 Afinal, a avaliação externa veio para ficar?	40
2.2 Avaliação externa: algumas tendências que orientam a prática	43
2.3 Referentes da avaliação externa: breves considerações acerca do SAEB	51
CAPÍTULO III O PERCURSO METODOLÓGICO: O PENSAR E O FAZER AVALIAÇÃO EXTERNA.....	59
3.1 A descrição do processo	59
3.1.1 Lembrando o processo.....	63
3.1.2 Estrutura da proposta do “provão”	73
3.1.3 Análise dos dados da pesquisa	76
CAPÍTULO IV A RELAÇÃO ENTRE DECISÃO DA GESTÃO E AS REPRESENTAÇÕES DA AVALIAÇÃO EXTERNA NA REME.....	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
BIBLIOGRAFIA	114
ANEXOS	120

As atividades de avaliação educacional no Brasil são bastante escassas, ainda que a temática tenha sido impulsionada pelo Ministério da Educação ao longo dos anos 90 – (Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico - SAEB (1990), Exame Nacional de Cursos – ENC – “PROVÃO” (1996) e Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM (1999)) – e as Secretarias de Educação tenham procurado implementar alguns programas de avaliação, agindo estas, entretanto, com níveis variados de comprometimento científico, interesse educacional e com vistas à promoção de mudanças a partir de julgamentos de valor dos resultados encontrados. É importante, contudo, que se registrem as várias experiências acumuladas que representam um conhecimento que merece ser discutido, como ora é feito.

Heraldo Marelim Vianna

INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, a simples transposição dos muros escolares impõe à gestão da educação, em especial à do sistema municipal de ensino, um olhar para o interior da escola, para os contornos existentes no desenvolvimento do processo educacional. Esse olhar, por um novo ângulo, tem permitido apreender as práticas em avaliação para além das paredes das salas de aula e focalizar os efeitos das estratégias políticas nos âmbitos do Estado e de governos para o alcance da melhoria da qualidade na educação.

O modelo de gestão instaurado centra-se na escola como um local de gerenciamento e operacionalidade do sistema, que a configura como um espaço estratégico para consolidar as metas traçadas pelas políticas educativas à medida que se evidenciam as condições para o alcance de suas proposições. O modelo de gestão educacional, que ora observamos, aparece esboçado no final da década de 80 em documentos oficiais¹ e concebe a escola como o espaço físico para implementar a democratização, assegurar a produção de conhecimento e garantir os direitos humanos.

Em conformidade com tal modelo, procurou-se a qualidade da educação básica, com ênfase na melhoria do ensino, na garantia de acesso da criança em idade escolar (7 a 14 anos) ao ensino fundamental, no apelo ao uso de materiais didáticos eficientes, na permanente capacitação de professores e maior rigor no controle da qualidade do rendimento escolar visando à redução da repetência e da evasão escolar, bem como à diminuição das distorções idade/série.

Nesse contexto, a avaliação externa das escolas sobre os rendimentos de alunos adquiriu centralidade, por fornecer informações que servissem de base para um gerenciamento eficiente e eficaz dos sistemas de ensino, bem como a implementação de medidas de correção. Cabe, no

¹ BRASIL - Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

entanto, salientar algumas ciladas das atuais proposições em analisar a avaliação externa, também chamada de sistema que, formuladas por instâncias governamentais, contêm decisões centralizadoras, classificatórias e estabelecem estreito vínculo entre qualidade, quantidade e controle da educação.

Nesse sentido, a justificativa utilizada nessas intervenções em larga escala aponta uma legitimidade no controle do Estado sobre a implementação de políticas para o aumento de qualidade na educação, estabelecendo mecanismos que permitam quantificar os resultados do processo educativo desenvolvido e consolidado pelos sistemas de estatísticas educacionais e de avaliação para o monitoramento das políticas públicas, que não só regulam a educação como um todo, mas criam novas exigências a fim de delinear uma padronização de modelos ao sistema educacional.

O sistema de avaliação no Estado capitalista tem se caracterizado como instrumento de poder e de decisão da gestão na cobrança de eficiência de produção do seu sistema escolar. Sua centralidade, assumida pelas políticas públicas, confere credibilidade e legibilidade aos resultados dos exames nacionais², orienta decisões administrativas e pedagógicas a serem tomadas pelos gestores na promoção de qualidade na educação.

No âmbito dessas condições, o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)³ vêm obtendo informações sobre o desempenho da educação básica, desde 1990, por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

O SAEB é uma avaliação em larga escala, que permite à gestão do sistema educacional conhecer os resultados do rendimento escolar, identificar os mecanismos que concorrem para a obtenção da qualidade de ensino e, posteriormente, criar condições para intervir no processo

² SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e ENC (Exame Nacional de Cursos).

³ INEP, em sua nova configuração autárquica, tem entre outras finalidades:

- planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando ao estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no país;
- subsidiar a formulação de políticas educacionais, mediante a elaboração de diagnósticos decorrentes dos processos de avaliação efetuados.

educativo, por meio de dados de relatórios. Assim, é conferido ao SAEB um papel estratégico no processo de mudanças e nas reformas educacionais.

Os estudos⁴, feitos pelo INEP sobre a educação básica no país, por exemplo, com base nos resultados do SAEB, de 2001, revelaram que mais da metade dos alunos concluintes da quarta série do ensino fundamental apresentaram rendimento escolar considerado “crítico” ou “muito crítico” em relação à leitura, escrita e compreensão matemática.

Dados como esses orientam a gestão dos sistemas de ensino na definição de políticas na busca de melhoria da educação, o que implica conhecer a causa do “não-saber”. A prática de avaliação externa das escolas como estratégia para a melhoria na educação permite afirmar que esse objetivo tende a ultrapassar os interesses internos da gestão educacional. Esses interesses se justificam por introduzirem nas escolas as orientações externas, de âmbito federal, que por sua vez, tem cedido às pressões de acordos econômicos em âmbito internacional. Como decorrência desse processo, os resultados da avaliação ficam à espera de iniciativas isoladas de algumas escolas para as devidas soluções e podem tornar os resultados indiferentes em face do que se poderia atingir na realidade local.

No entanto, vale afirmar que as experiências avaliativas têm despertado a atenção da gestão do sistema de ensino para a reflexão sobre o fato de que uma escola bem avaliada produz melhores resultados: isso quando os resultados retornam à escola e produzem inovações a fim de superar o desempenho insatisfatório apresentado e não para serem utilizados com fins classificatórios entre as escolas. Do mesmo modo, o crescente número de experiências em avaliação externa confirma que o bom uso da avaliação não se reduz simplesmente a detectar problemas educacionais, como se fosse somente essa a condição para gerar qualidade de ensino. Trata-se de avançar as discussões sobre as experiências avaliativas que vêm ocorrendo do ponto de vista da finalidade de sua implantação e do modo como os sistemas de ensino estão conduzindo os resultados dessa avaliação, diante dos contextos sócio, político e econômico do momento.

⁴ Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da quarta série do ensino fundamental/INEP/MEC.

Assumindo essa perspectiva, participei de uma experiência de avaliação externa realizada na quarta série do ensino fundamental da rede municipal de ensino de Três Lagoas, MS. A opção por um trabalho dessa natureza teve por motivação obter dados que subsidiassem as decisões para uma gestão educacional iniciada em 1997. Passado certo tempo volto a esse fenômeno avaliativo com a intenção de realizar um estudo sistemático do processo desenvolvido, de analisar as tomadas de decisões e de transformar o senso comum daquela época em pensamento científico.

Entende-se que este estudo pode constituir-se em um instrumento crítico de reflexão sobre aquela experiência avaliativa, a qual, no momento de sua fase embrionária e de execução, foi orientada, muitas vezes, por uma postura ingênua e pelo mero cumprimento das determinações centrais, sem a devida preocupação sobre seus efeitos. Por outro lado, essa experiência pôs à mostra desejos de melhoria, pois ensejou a possibilidade de refletir sobre a prática avaliativa e de desencadear um processo até antes adormecido no cenário da educação municipal.

O município de Três Lagoas, onde se realizou a investigação, conta aproximadamente com cem mil habitantes. Localiza-se à leste do Estado de Mato Grosso do Sul, limitando-se com o Estado de São Paulo. Na educação, atende os três segmentos do sistema público: a educação superior, representada pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; a educação básica, pelo sistema estadual de educação, atendendo o ensino fundamental e o ensino médio e a educação infantil, estendendo-se até à 4ª série do ensino fundamental pela rede municipal de ensino.

A rede municipal de ensino (REME) é constituída por treze escolas, que atendem aproximadamente dez mil alunos da educação básica, em suas respectivas modalidades: educação infantil (pré-escola e creches), ensino fundamental, em que apenas três escolas oferecem o atendimento até à 8ª série, e uma escola rural, com pouco mais de vinte e cinco salas de aula de extensão⁵ localizadas em pontos estratégicos da área rural do município.

A experiência em avaliação, objeto desta pesquisa, teve início na gestão da educação municipal, entre os anos de 1997 a 2000, período em que também se iniciava um novo governo municipal, e quando passei a ocupar o cargo de coordenadora da Divisão de Educação, da Secretaria Municipal de Educação.

⁵ Salas de aulas de extensão são salas que se localizam em diferentes lugares da zona rural, conforme a demanda escolar, mas todas elas pertencentes à administração de uma determinada escola, no caso, à escola rural.

A iniciativa de avaliar as escolas originou-se da própria política educacional do momento, ou seja, a educação brasileira estava sob a égide da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96, estabelecendo entre outros: o modelo de gestão democrática, maior flexibilização do sistema na organização de ensino, reformas curriculares, formação continuada de professor e a institucionalização do sistema nacional de avaliação.

Dessa forma, a gestão iniciada naquele momento não ficou à parte das influências políticas e do uso constante das expressões “quantitativa”, “qualitativa” e “controle da qualidade da educação” como exigências da contemporaneidade e das novas proposições pedagógicas. Essas expressões parecem polarizar a tomada de decisões da gestão de um sistema de ensino que, embora sejam estabelecidas com autoritarismo, ocultam e camuflam uma submissão às pressões externas para que se ajustem as ações conforme os modelos de educação já estabelecidos pelos órgãos centrais.

Avaliar as escolas da REME teve dois objetivos: o primeiro decorreu de uma necessidade da Secretaria em empreender ações visando à melhoria da educação municipal. O segundo consistiu na utilização do impacto causado pelos resultados da avaliação realizada, para que as escolas se olhassem e assumissem como desafio, a superação dos problemas apresentados, criando mecanismos para perceber a si mesma como um todo e não apenas na verificação do rendimento escolar.

A proposta do presente estudo é avaliar até que ponto, efetivamente, a experiência em avaliação externa realizada na rede municipal contribuiu para a melhoria da qualidade da sua educação. A intenção está em abordar a presença da gestão do sistema municipal de educação em suas atribuições políticas, administrativas e pedagógicas, e seu esforço em participar da política nacional de educação, em especial, no que se refere ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB.

A tentativa em demonstrar a estreita relação entre gestão e avaliação do sistema de ensino está na possibilidade de entender os mecanismos que se criam para buscar a qualidade na educação. Nesse sentido, a participação dos responsáveis pela gestão, tanto os integrantes da Secretaria Municipal de Educação, quanto os das escolas, passa a ser o foco de interesse deste trabalho, visto que quanto maior for a participação, maiores serão as oportunidades e possibilidades de se alcançarem os propósitos do sistema educacional.

Nesse processo, percebe-se que o sistema, em sua organização, toma um conjunto de decisões, que nem sempre é suficiente para mudar a qualidade da aprendizagem. Tal situação exige que se dirija o olhar não apenas para a organização central do sistema, ou seja, da Secretaria para as escolas, com focagens vistas de cima e à distância, de perspectivas panorâmicas; exige, antes, uma posição de observação da escola como unidade de gestão, construída socialmente, num espaço e num tempo concretos, por atores concretos que os produzem e os reproduzem.

O desenvolvimento desse olhar advém do desejo do gestor em querer conhecer a realidade para administrá-la, porque uma gestão do sistema de ensino não se organiza de modo uniforme; pois está submetido a contrastes e disparidades muito grandes, frutos do próprio modelo de sociedade em que se vive, o que demanda complexidade nesse olhar.

No momento, parece ser oportuno o consenso de que, hoje, a prioridade da gestão do sistema educacional não está somente em construir mais escolas como meio de garantir o acesso da criança em idade escolar à escola, mas promover um crescimento que articule os aspectos qualitativos e quantitativos de melhoria das escolas já existentes, quando se percorrem os caminhos na busca de qualidade na educação.

A construção dessa compreensão se faz, neste trabalho, por meio de uma análise dos resultados das avaliações ocorridas durante a gestão do sistema de ensino em questão. Vale ressaltar que essa experiência surgiu de um desejo “idealista”, por acreditar nas idéias de transformação, mas constatei ter vivido, pessoalmente, as conseqüências das pressões e estratégias de controle da produção, de perspectivas das políticas econômicas neoliberais que envolvem o sistema educacional.

Da retomada dos fatos e dos efeitos da experiência realizada, surgem alguns questionamentos que me inquietam: como analisar a experiência em avaliação após sua realização, diante dos conhecimentos hoje construídos? Como interpretar os indicadores dessa avaliação, subtraindo deles seus efeitos nas instituições envolvidas? Quais os impasses que existiram e os que foram ocultados? Como identificar, no contexto da gestão do sistema de ensino, a adesão dos agentes envolvidos no processo?

Para responder a essas questões, foi desenvolvido um estudo no entorno da temática da avaliação externa. Estudo que está assim estruturado: no primeiro capítulo, discutem-se as

transformações ocorridas na gestão a partir das reformas educacionais implementadas na década de 90, para esclarecer alguns aspectos desencadeadores da avaliação externa.

O segundo capítulo tem como objetivo estudar a avaliação externa no contexto das políticas educacionais, para demonstrar uma certa indução ao controle da qualidade da educação básica. Com base na legislação, a avaliação passou a ser uma estratégia da gestão no controle e nas atribuições de padrões de eficiência e eficácia do sistema de ensino.

O terceiro capítulo contém o relato da experiência em avaliação externa das escolas e é destinado a construir o percurso metodológico empreendido pela pesquisa, valendo-se da minha memória, por ser o autor principal da reconstrução dos momentos decisórios da gestão da REME, de relatórios dos resultados da avaliação, de documentos oficiais e de depoimentos dos envolvidos.

A articulação entre os impasses e a adesão ocorridos na implantação da experiência avaliativa nas escolas é a tônica do quarto capítulo, que contém a discussão dos resultados da pesquisa, de modo a evidenciar as diversas fases e resultados de determinantes sociais e econômicos que influenciaram a educação brasileira.

Por último, são apresentadas as considerações finais com algumas recomendações e, em anexo, os documentos comprobatórios da experiência realizada. A conclusão desta pesquisa, exigirá, certamente, um olhar sem máscaras para a realidade, sem, contudo, perder de vista o foco de que as mudanças em educação são possíveis de serem realizadas. Basta tentar.

CAPÍTULO I

GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO E AVALIAÇÃO EXTERNA: AMPLIANDO AS DISCUSSÕES

A avaliação externa tornou-se uma estratégia generalizada na década de 90, como subsídio à implementação das políticas públicas para a gestão da educação envolvendo equipes da Secretaria Municipal de Educação, das escolas, alunos e respectivos familiares. O ponto central dessa avaliação é a qualidade; e quando se fala em qualidade na educação, fala-se na capacidade de gestão do sistema de ensino para o alcance dessa concretude.

A conexão entre gestão do sistema de ensino e avaliação externa implica vislumbrar um amplo espectro de fatores, alguns mais explícitos como as mudanças nas instituições quanto ao seu desempenho, outros mais implícitos, mais difíceis de serem identificados em seu verdadeiro objetivo. Cabe destacar que o eixo de estruturação desse vínculo está na dimensão política do sistema do ensino brasileiro da educação básica, que se baseia na relação custo/aluno e busca de eficiência e produtividade da gestão educacional.

O cálculo econômico impõe, portanto, mudanças na forma de pensar e de implementar reformas para uma educação quando controlada pelo Estado, e também novas formas de administrá-las, cujo objetivo é a modernização e adequação às exigências da economia mundial.

Nesse quadro, emergem novos significados para o campo da Administração Educacional, os quais põem em destaque o controle do Estado sobre os sistemas de ensino, a pretensa autonomia das escolas, responsabilizando-as pelo sucesso ou pelo fracasso do ensino e aprendizagem.

A reflexão é tecida, então, para evidenciar a trama das reais intenções da gestão dos sistemas ao avaliarem suas escolas. Para tanto, busca-se a contextualização do cenário em que ocorre a gestão do sistema de ensino na tomada de decisão em avaliar as escolas, consagrando-a como seu “braço invisível” por constituir uma dinâmica que estabelece o controle central sobre o rendimento de alunos, qualidade do processo de ensino, características da escola e de investimentos financeiros na área educacional.

Nesse sentido, o sistema escolar é “motivado” a participar de projetos e programas de gestão, os quais viabilizem a circulação de critérios, valores e interesses na busca de soluções imediatas aos problemas apresentados e a urgência em obter melhoria da qualidade e da lógica ostensivamente mercantilista de ajustar a educação às necessidades do mercado.

Tais programas têm sua qualidade definida pelos mecanismos de gestão a que se subordinam. A partir daí, busca-se entender o modelo de gestão que orientou a tomada de decisão em avaliar as escolas da rede municipal de ensino de Três Lagoas, MS, tendo como referência algumas reflexões sobre o contexto atual em que se realiza a gestão educacional, bem como o modelo organizacional e a autonomia visando identificar os efeitos da adesão e dos impasses dessa avaliação, sejam os resultados positivos e/ou negativos, o que implica, em síntese, avaliar as metas pretendidas pelas políticas educacionais.

1.1 Gestão educacional: reconstituindo o cenário

A eficiência é uma fada que um dia vai tomar conta da educação brasileira. O problema é que ninguém sabe onde a varinha da fada se escondeu. E fada sem varinha, evidentemente, não faz magia. Pior ainda, fada que perde a varinha perde o encantamento.

Celestino Alves da Silva Junior

A metáfora do encantamento, citada acima, bem expressa o significado da busca de qualidade no contexto atual da educação. Assim, como Silva Júnior (1991), é possível expressar o encantamento do processo educativo como fonte de alimento capaz de substituir a neutralidade, a burocratização e a primazia da eficiência que cerca a administração do sistema de ensino. As

metas políticas, em sua maioria, são definidas em ações mecanicistas, desprovidas de sensibilidade e da magia do trabalho pedagógico.

Nesse movimento, defende-se que a eficiência da gestão do sistema de ensino deva ser pelo encantamento com a causa da educação, o que torna relevante refletir sobre a centralidade que ocupa a avaliação externa ao ser acrescentada por uma determinação legal. Como consequência, os resultados da prática avaliativa podem produzir a eficiência do sistema de ensino e a hegemonia na educação por uma lógica de mercado.

Por essa ótica, evidenciam-se os contrastes políticos e conceituais a que se submete a gestão do sistema de ensino na busca de melhoria de qualidade, a começar pela indução do significado de gestão empresarial na educação sem a devida reflexão sobre as consequências que a prática oferece (SILVA JÚNIOR, 2002). O sentido semântico da palavra gestão educacional vincula-se, pois, à compreensão de gerenciamento entre os educadores a ser desenvolvida no interior da escola.

Se as práticas correspondem a valores de suporte, então parece claro que a avaliação como instrumento da gestão venha a ter significado que corresponda à lógica de mercado. Seguindo essa reflexão, o campo teórico da gestão e da avaliação educacional torna-se conflitante entre meio e fins da educação. Nessa perspectiva de modelo organizacional, o que tem prevalecido é a impressão de uma avaliação das escolas para dar conta do meio de educar, por isso tanto a gestão quanto a avaliação são concebidas como neutras, técnicas e com expressões carregadas de intenções em que prevalecem o individualismo.

A questão dos fins da educação, como referência para a organização e decisões da gestão do sistema de ensino, consiste em reconhecer a educação como parte dos contornos político, social e cultural do país. A gestão educacional propõe que se tenha uma projeção do futuro em relação aos fins da educação, de forma mais dinâmica para a finalidade do saber social da escola, com focagem nas relações que se estabelecem com o ambiente e com os sujeitos como construtores da história.

A partir dessa apropriação, é possível que as metas políticas enfatizem significados de qualidade em detrimento da quantidade, na superação efetiva das dificuldades cotidianas da educação. Em face desses objetivos, a gestão do sistema de ensino defronta com as certezas e incertezas nas tomadas de decisões, com os sucessos e fracassos relacionados às decisões implantadas para o alcance da qualidade na educação.

Então, a qualidade é o ponto nodal das formas de pensar e de efetivar a gestão dos sistemas de ensino, o que justifica abordar primeiro a realidade do contexto educacional para perceber os efeitos de se avaliar a rede de escolas. Assim, a gestão da educação passa a ser o foco privilegiado das direções traçadas pelas políticas educativas para administrar os programas governamentais como forma de garantia do acesso e da qualidade na educação.

Isso tem causado dificuldades para as decisões da gestão em conformidade com a necessidade local, em decorrência do atendimento a normas, valores e leis já estabelecidos pelo órgão central dos sistemas, cujas verdadeiras origens/intenções, muitas vezes, o gestor pode não conhecer. A decorrência desse fator, deve, assim, ser explicitado pela concepção de gestão do sistema sobre o acompanhamento da educação básica, no que refere ao atendimento do ensino fundamental de 1ª à 4ª séries, das respectivas instituições que compõem o sistema. Nessa perspectiva, sistema de ensino “resulta da atividade sistematizada: e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades”. (SAVIANI, 1999, p.120).

Nesse sentido, a gestão do sistema de ensino precisa obter maiores conhecimentos sobre o processo em que se desenvolve a educação e para refletir a função política e social que o sistema ocupa na sociedade e no pouco tempo que compreende o período da gestão diante da diversidade de informações, das quais o gestor terá de tomar conhecimento. Existe um confronto entre implantar as normas legais e adequá-las à necessidade do sistema escolar local, pois na realidade, essa última acaba sempre ficando para segundo plano.

Com Freitas (1995, p. 98-99), é possível reconhecer que “a escola não é uma ilha na sociedade. Não está totalmente determinada por ela, mas não está totalmente livre dela [...]”. Então, as ações implantadas pela gestão do sistema devem chegar até às escolas e contemplar suas relações com o contexto social em que estão inseridas, enfatizando a importância do processo educativo que se realiza na sala de aula; ou seja, é preciso desocultar e interpretar as estratégias políticas do que está sendo proposto.

Observa-se que há um distanciamento dos propósitos, da ausência do diálogo entre Secretaria e escolas que esvaziam o significado de meta política para a educação em detrimento da centralidade nas decisões. Essa realidade pode ser transformada quando o modelo organizacional da gestão extrapola os gabinetes burocráticos e favorece a participação dos demais envolvidos na gestão para efetivar o compromisso de todos com a oferta da educação. Isso

porque definir as necessidades sociais educativas advém de uma tarefa que se faz na base onde acontece a educação, ou seja, na escola.

Uma das finalidades da gestão do sistema consiste no trabalho de escolaridade e socialização que se efetiva na escola, visando oferecer melhores condições para sua realização e reconhecendo a existência de múltiplos significados entre alunos, professores e diretores. Assim, a escola é projetada como o espaço de repercussão da gestão do sistema, pois é nela que as políticas e os programas governamentais para a educação se concretizam, além de que é dela que retornam os resultados para a sociedade.

No cenário da educação, as conseqüências sobre as tomadas de decisões pela gestão do sistema de ensino ocorrem em dois momentos: no primeiro, aparecem os limites às iniciativas de inovações por parte da gestão no atendimento às necessidades locais, pois o leque de opções para decidir as ações fica muito restrito à determinação legal e, no segundo, está a falta de envolvimento da equipe da gestão (tanto da Secretaria de Educação, quanto das escolas) nos trabalhos a serem realizados. Possivelmente, essa falta de adesão decorre de decisões já anteriormente tomadas e estabelecidas pela hierarquia dos sistemas de ensino.

Entretanto, Silva Junior (1993) aponta para os limites encontrados na administração da educação que, em sua maioria, são conseqüências da própria ação educacional. Com isso é possível entender como os determinantes estruturais da sociedade capitalista se manifestam no sistema educacional. A questão está embutida nas decisões e ações impregnadas dos ideais capitalistas, centralizadoras e racionais, que acabam agregando à educação os critérios da eficácia, eficiência e produtividade.

Essas decisões, muitas vezes, são efetivadas nos momentos entre o ir e o vir do pensar e do fazer educação, quando aparecem situações nas quais é necessário antecipar decisões e soluções para novos problemas, tais como: introduzir um novo referencial para a educação; construir um modelo de organização e funcionamento do sistema escolar; intervir nos resultados do processo educativo. De certa forma, as decisões da gestão educacional acabam em

mecanismos de controle e de condições para que a educação se realize segundo as determinações da sociedade capitalista.⁶

Por esse contexto, a administração na educação se estruturou obedecendo à dinâmica imposta pela história de seu processo com ênfase empresarial, centralizando verticalmente as decisões, tanto na base da organização do sistema, quanto no interior da escola. Essa forma organizacional ainda hoje parece atuar junto do atual modelo de gestão, agora, de forma horizontal, mais dinâmica, aberta e participativa, considerada como uma organização democrática.

A gestão do sistema de ensino, mesclando-se as características horizontais e verticais, tem permitido uma concepção dualista para administrar a finalidade da educação, visto que tal cenário se justifica em consequência dos fatos históricos que edificaram a organização da sociedade brasileira ao longo dos tempos. A ambigüidade que coexiste entre o autoritarismo e a democracia pode ser assim apontada:

Os traços predominantes do autoritarismo, seja em épocas coloniais, em regime escravocrata, na fragilidade da República dos Marechais, no populismo ou na ditadura militar, forjaram heranças muito fortes na democracia conquistada a duras penas pela sociedade brasileira. O aperfeiçoamento de relações de poder democratizadas e com respeito à cidadania do povo disputa espaço, dia a dia, com as conservadoras políticas de fisiologismo e coronelismo ainda existentes no Brasil (MELO, 2001, p. 243).

Tendo em vista a peculiaridade histórica dos períodos supra citados, desafia-se a compreender a educação em seu movimento e a perceber as possibilidades de mudanças que impulsionam as tomadas de decisões capazes de gerar um trabalho de reconhecimento da efetiva razão conceitual da educação. Conforme afirma Nagel (2001, p. 99):

Impossível pensar a educação fora do espectro da contradição que põe lado a lado a mudança e a permanência, que impõe novas formas de trabalho no interior da mesma relação de produção, que aciona velhas atitudes apenas maquiadas pelo velho dogma do mercado.

⁶ Sociedade capitalista: o modo específico de organização do modo de produção material e das relações sociais entre os indivíduos das diferentes classes sociais; o que resulta da especificidade do modo de produção capitalista é a produção de mais-valia e a reprodução do capital. (FÉLIX, 1984, p. 95).

Entende-se ser assim que acontecem as mudanças na educação e que as conduzem sua gestão a enfrentar as incertezas frente ao novo, da diversidade dos interesses e das idéias, criando condições para que a educação seja apreendida em seu movimento real, na dinâmica da estrutura social. Essa relação, certamente, impõe que a gestão da educação tenha maior autonomia nas decisões políticas, no controle de desempenho escolar e na criação de espaços para solução dos reais problemas do sistema educacional.

Observa-se também a existência de um modelo atípico de gestão do sistema de ensino, caracterizado pela submissão dessa às decisões centrais. Tal situação pode ser considerada cômoda para muitos sistemas, preferindo cumprir as determinações externas a implementação de uma proposta própria.

Isso leva a um trabalho alienado, distante do processo e, conseqüentemente, dos resultados decorrentes dos critérios de participação no processo da atual política educacional e, além disso, proporciona que se aprofunde cada vez mais a divergência entre os que pensam e os que fazem educação. Desse modo, o processo torna-se alheio aos que estão diretamente envolvidos nele. A causa não lhes pertence; ou seja, a alienação resulta da percepção de que o trabalho escolar não é para ser apropriado por quem o realiza, mas para ser cumprido conforme as proposições das decisões centrais.

Muitos fatores, que ocasionam essa situação, podem ser decorrentes da obsessão do sistema pelos critérios da eficiência máxima, classificam o sistema como produtivo, em face dos acordos econômicos e políticos que caracterizam a sociedade globalizada. Nesse contexto, a avaliação externa das escolas adquiriu centralidade por determinação da intervenção do Estado na padronização, produtividade e competitividade da educação.

Essa tendência pode ser observada na educação, com maior intensidade, a partir da década de 90, com ênfase nas relações entre instituição educativa e autoridade política, as quais estão estabelecidas na sociedade capitalista e sustentam a idéia de um pacto de dominação de acordo com as diretrizes da política econômica. A autoridade política é a forma pela qual o Estado, seja em âmbito local ou nacional, exerce seu poder. Conforme esclarece Torres (1997, p. 43), a capacidade do Estado é:

[...] impor a sua vontade ao conjunto dos fatores sociais. Basicamente pelo exercício do monopólio da violência pública aliada ao exercício da racionalidade legal que está plasmada na Constituição à qual se supõe que representa, sendo de certa forma o seu executor.

O Estado capitalista, particularmente no que se refere à relação de poder na instituição de educação pública, centraliza as decisões para garantir o processo da produção conforme sua vontade política, o que significa que toda forma estatal é uma forma de dominação⁷. O Estado é “simultaneamente um pacto de dominação estabelecida entre as classes sociais que têm a capacidade de gerar uma aliança, e que se reflete no poder público.” (Ibid, p. 44).

Tem-se, assim, o papel do Estado como entidade administrativa auto-regulada, como um conjunto de instituições, rotinas organizacionais, leis e, sobretudo, uma burocracia que acentua significativamente o caráter preditivo das ações organizacionais também responsáveis por implementar esse pacto de dominação. O Estado, para garantir a liberdade de todos, assume a função de amparo, ao mesmo tempo em que generaliza sua autoridade em relação aos direitos políticos, definindo-os constitucionalmente.

Assim, o papel que o Estado passa a cumprir num país capitalista consiste em contribuir para o intercâmbio de mercadorias de um determinado mercado, pois tanto as mercadorias materiais quanto as simbólicas se firmam a partir dos espaços sociais e refletem o intercâmbio de bens simbólicos. Nesse processo, a educação tem um papel fundamental por atender simultaneamente aos interesses desse intercâmbio.

Desse modo, o Estado capitalista assume duas tarefas fundamentais: criar condições gerais para a acumulação de capital, incluindo os capitais simbólico e cultural e promover uma legitimação do conjunto do sistema e não apenas para a sua própria legitimidade.

Segundo Torres (1997), esses dois mecanismos assumem interesses opostos, pois um tende a diminuir a carga de recursos do outro, constituindo um dilema para o Estado capitalista, porque precisa, simultaneamente, manter o sistema econômico em seu processo de crescimento e promover a acumulação e legitimação do sistema.

Numa perspectiva de desenvolvimento, o Estado passa a contar com os elementos da acumulação e legitimação mais ou menos no mesmo nível a fim de garantir a redistribuição de recursos, responsabilidades, alimentar o estabelecimento da legitimação e exercer o papel

⁷ Cf. Torres (1997, p. 44): uma forma de dominação de classe sobre classe, de coletividade sobre indivíduos, da burocracia sobre indivíduos.

regulador do Estado ao lado da acumulação. A pressão pelo incremento está nos intercâmbios entre os diferentes sistemas a ele vinculados.

O processo de legitimação na educação ocorre na medida em que são socializadas normas e valores, e esses passam a estruturar, por exemplo, o currículo do ensino, o acesso da criança na escola e o respectivo controle da oferta da educação básica, fomentando tanto o sistema social ou político quanto o universo de comportamentos socialmente aceitos. A exemplo, tem-se vivenciado com a legitimação no controle do Estado sobre a implementação de suas políticas educativas por meio da avaliação externa sobre o rendimento dos alunos, devendo as escolas prestar contas ao sistema do que fazem com a escolaridade das crianças. Torres (Ibid, p. 48) explica ainda que:

[...] na medida em que foi mantida a idéia de que a educação é um mecanismo de mobilidade social, pode ocorrer e ocorre muito amiúde que, enquanto não sejam distribuídos recursos, distribuem-se oportunidades educativas, porque é um substituto de uma distribuição real de recursos.

O padrão de acumulação concentra a pressão pelo incremento nos intercâmbios entre as forças materiais da produção e os diferentes sistemas. O sistema educativo é uma acumulação do capital e tem suas forças produtivas aliadas ao capital. Como exemplo, pode-se citar a dinâmica da oferta da educação básica pelo Ministério da Educação (MEC), estabelecida em textos da legislação nacional que contribui para a manutenção do próprio Estado capitalista vista pela constante atualização dos sistemas de ensino às demandas do mercado globalizado. Essas são justificadas e articuladas por uma perspectiva de qualidade total, de descentralização administrativa, de autonomia da gestão e de avaliação como controle de desempenho dos alunos, amplamente reproduzido conforme a lógica capitalista.

O capital, em seu processo contínuo de expansão, apresenta condições de criar e recriar formas de organização econômica, sociais e culturais e, na educação, passa a ser visto como um mecanismo de uma política de ajuste social, que reflete na tomada de decisão, causando um quadro conflituoso por cumprir o papel de contribuir tanto para a acumulação, quanto para a legitimação. Como exemplo, temos na educação básica o encaminhamento de decisões para o acesso universal à educação, expressando o significado de oportunidades educativas e de direito, ao mesmo tempo em que se tem o controle da dinâmica dessa oferta.

Diante desse contexto, as decisões tomadas pela gestão educacional tendem a ser interpretadas pela racionalidade política (o modo de fazer e o de legitimar a tomada de decisão) e pela racionalidade tecnocrática (a maneira de fazer e de legitimar as decisões na educação). Com esse enfoque, é possível perceber o critério da eficácia articulada às tomadas de decisão pela gestão do sistema de ensino, que utiliza recursos da burocracia jurídica e tecnocrática como mecanismo de ajuste e fortalece assim, o papel regulador do Estado.

Afonso (2001) explica que o papel regulador do Estado tem por base os exames nacionais, por permitirem que se tenha maior “vigilância” sobre os sistemas de ensino e, principalmente, sobre as escolas. Nesse sentido, o Estado, ao mesmo tempo em que perde o controle sobre o bem público, parece garantir o controle total sobre a educação por meio da avaliação externa, e com a publicação dos resultados promove indiscutivelmente, tensões e competitividade por melhores resultados entre os sistemas de ensino e entre as escolas de um mesmo sistema.

Assim, os princípios normativos com soluções práticas para as questões da educação são identificados nas “decisões operatórias” estabelecidas pelos órgãos centrais (das esferas: federal, estadual e municipal) e definidas no modo de execução das deliberações, com regras prontas e indiscutíveis, decorrentes de um efeito, muitas vezes ilusório, de melhoria da qualidade do sistema educacional.

Nesse cenário, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) configura-se como um conjunto de procedimentos adotados pela instância da política de Estado, em âmbito nacional, para avaliar as escolas da educação básica, não levando em conta o devido envolvimento do sistema escolar no processo de sua implantação e realização. Essa avaliação, no dizer de Bonamino (2002, p. 143), “ênfatisa a monitoração centralizada da educação básica, com vistas a subsidiar políticas voltadas para a equidade, qualidade e eficácia do sistema escolar”.

Importa desenvolver, ao longo deste trabalho, reflexões sobre a decisão em avaliar as escolas para monitoração centralizada da educação básica, em especial do ensino fundamental, pela qual se justifica por ser esse nível de ensino o que melhor responde às solicitações do mercado e aos padrões pré-estabelecidos pelas agências de fomentos e pelos órgãos internacionais em relação a países em desenvolvimento, heterogêneos e desiguais. Assim, reserva-se para as políticas públicas um pretense caminho para a gestão, o qual implica tomar decisões sobre o futuro da educação nos sistemas de ensino na busca de melhoria da qualidade.

1.2 Gestão do sistema da educação e os condicionantes políticos

As políticas educacionais para a educação básica, em especial para o ensino fundamental, no que se refere à garantia de acesso e permanência da população na escola pública gratuita e de boa qualidade, constituem um campo vasto para ser abordado em sua relevância social e educativa, o que permite fazer um recorte objetivando refletir sobre as políticas em avaliação e dessas compreender a interdependência entre as políticas do órgão central e as do órgão local.

Esse tema emerge das dimensões e da complexidade das deliberações normativas, dos planos e programas emanados do órgão central, representados pelo Ministério da Educação e de sua respectiva execução pelas Secretarias de Educação. Essa execução se estabelece por um processo de comunicação normativa e um aparente envolvimento de diferentes instâncias e atores e, muitas vezes, dependendo da forma como as metas políticas são interpretadas e cumpridas provocam alterações nas decisões, obscurecendo-as ou intensificando-as.

Uma política para a educação exprime vontade de “um conjunto de medidas agilizadas e sistematizadas pelo governo para atuar, com maior eficiência, nos mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens já instituídos ou em constante renovação.” (NAGEL, 2001, p.99).

Nesse sentido, percebe-se a existência de um vínculo muito forte entre a gestão da educação e a avaliação para o controle do Estado sobre a implementação de suas políticas, propondo alcançar a eficiência dos sistemas à medida que “a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas.” (BORDIGNON & GRACINDO, 2001, p. 148).

No que diz respeito aos conteúdos normativos no âmbito das políticas da educação, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, introduz prioridades para a educação nacional e prevê mecanismos de democratização da gestão, reafirmando a precedência do Estado no dever de educar, a obrigatoriedade escolar para os alunos de 7 a 14 anos de idade e a defesa da escola pública gratuita com qualidade em todos os níveis.

A garantia constitucional desses direitos possibilitou à gestão criar mecanismos para que as metas políticas se concretizassem, entre elas, a de melhoria do rendimento escolar,

consideravelmente afetado por uma crise da educação vinda dos anos 70. Nessa época, muitos alunos que tiveram acesso à educação não conseguiram concluir o ensino no tempo legalmente previsto, em decorrência da repetência e da conseqüente evasão, ocasionando um fracasso escolar ainda hoje identificável no desequilíbrio do fluxo escolar, conseqüentemente, aumentando a defasagem da idade/série.

As reformas ocorridas na década de 90 reforçam a obrigatoriedade do ensino fundamental como direito instituído por meio de ações dinâmicas, incompatíveis com a administração existente, como observa Oliveira (2001, p.101):

[...] a luta pela universalização do ensino levou à defesa da gestão democrática da educação pública. Por considerar a crise educacional como uma questão de natureza administrativa, o Estado irá atribuir relativa centralidade à gestão da escola na formulação de políticas públicas para a educação básica, sobretudo a partir dos anos 90.

Assim, as orientações para as futuras políticas tiveram seu desenvolvimento nas diretrizes do Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e sua recontextualização nos Anais da Conferência Nacional de Educação para Todos (1994), as quais apontam a escola como foco da gestão e, portanto, centro de excelência da qualidade e cidadania, voltada para o desenvolvimento humano de seus alunos e para a eficiência de um sistema de educação pública.

Em 1996, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), atribui-se ao Ministério da Educação, o *status* de órgão da União (art.8º). Desse modo, cabe ao MEC a tarefa de coordenar a política nacional de educação dos diferentes sistemas (federal, estadual e municipal) por uma ação compartilhada, com divisão de responsabilidades e de recursos para a unificação de uma política nacional. O texto legal reafirma os fins da educação nacional (art.2º), define os sistemas de ensino (art.14), fixa normas para o desenvolvimento da gestão democrática conforme as peculiaridades de cada sistema, de forma a garantir a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar como um todo nos assuntos relacionados à educação. Institui a avaliação externa em seu art. 9º (incs.VI,VII e IX), assegurando o Sistema Nacional de Avaliação para a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 1996).

Os resultados da educação básica têm se revelado otimista do ponto de vista quantitativo, quando, por exemplo, é apontado pelo censo escolar de 2002, que mais de 90% das crianças brasileiras em idade escolar está na escola. Isso pode ser considerado fabuloso, se comparados

com a história da educação brasileira desde os tempos dos jesuítas. Porém, sob perspectiva mais analítica, os mesmos dados remetem reflexões sobre a qualidade da educação assim também se torna necessário que se tenha um olhar mais crítico para o índice de reprovação, veementemente apontado pelas escolas e sistemas nas estatísticas de encerramento do ano letivo.

Essa observação retrata o momento pelo qual a educação vem passando e, cada vez mais, o discurso neoliberal tem espaço e corpo garantidos na mídia e organizações educacionais, empregando novas palavras de ordem como modernização, globalização, qualidade total e descentralização.

Globalização e descentralização são dois termos que ganharam destaques na reforma educacional. A globalização expressa um conceito ambivalente segundo Vieira (1997). De um lado, a idéia de homogeneização das identidades e, de outro, as diferenças na busca de construção de identidades locais, regionais que definem um padrão homogêneo de conhecimentos, de comportamentos, ao lado das diferenças do contexto cultural.

Descentralizar implica “transformar um aparato político-institucional consolidado em bases centralizadoras, a partir da transferência de parcelas de decisão que fatalmente abalará as estruturas de poder.” (MARTINS, 2001, p.31). Nessa perspectiva ao se redefinirem as responsabilidades na gestão da educação pública entre diferentes instâncias, são transferidas para a instância municipal as administrações diretas do ensino fundamental, em especial de 1ª à 4ª séries.

Nesse momento, a reorganização da educação nacional, que se iniciou com a Constituição de 1988, possibilita refletir sobre a afirmação feita por Aguiar (2001, p. 231):

[...] impossível pensar que as formulações de políticas públicas, como é o caso das políticas educacionais, são percebidas unicamente a partir de uma determinação jurídica, fundamentada em lei, como se o Estado fosse uma instância neutra. E no âmbito das políticas educacionais, são consideradas as realidades sociais, econômicas e política atual, propondo existir uma associação entre o Estado e a administração.

A aplicação das medidas governamentais no sistema da educação pública controlada pelo Estado torna também o sistema centralizador no que se refere ao seu potencial de intervenção e de mudanças, em tempos de neoliberalismo, imprimindo um modelo organizacional de gestão baseado em condicionamentos políticos fundamentados nas leis de mercado com estratégias econômicas e racionais. Os parâmetros desse modelo são vistos como veículo para realização dos

objetivos centrados nas orientações tidas como um produto qualquer, calculados para obtenção do lucro. A lógica está no autoritarismo das decisões, na exigência de competência técnica, na capacidade de liderança, de modo a priorizar os cânones competitivos e reguladores na preparação dos sujeitos para o mercado de trabalho.

Algumas reflexões que sustentam a ofensiva neoliberal na educação são veiculadas pelo modo disciplinador segundo o qual adquire sua legibilidade. Freitas (1992, p.148) aponta um dos postulados básicos do neoliberalismo em relação à educação:

[...] todas as atividades são mercadorias que têm um preço no mercado, inclusive a educação, preço este que é a medida real de seu valor; crença na insuficiência e insensibilidade das instituições (inclusive as escolas), quando elas se distanciam da “ação disciplinadora” do mercado.

Nesse sentido, as estratégias são definidas para serem realizadas por uma gestão educacional, com ênfase no investimento oriundo do raciocínio economicista de uma educação, comparada a um motor de primordial valor para o novo padrão de desenvolvimento econômico. Para tanto, admite-se a padronização do rendimento escolar, a artificialidade do saber, a desconsideração das diferenças locais, por meio de implementação de programas desvinculados das verdadeiras causas da educação para alcançar as metas propostas e avaliando a sua produção. Nessa perspectiva, o papel e a função da educação têm sua expansão à medida que a educação pública postula, entre outros, um novo currículo escolar, definição de um padrão de conhecimento, treinamento de professores, associados a uma estratégia política para a melhoria da qualidade da educação a qualquer preço.

A centralização das decisões tem conferido à esfera federal a governabilidade da educação nacional, com suas implicações nas decisões da gestão do sistema da educação de âmbito estadual e municipal, e, de forma estratégica, em conformidade com as novas formas de organização da sociedade globalizada. Assim, observa-se, de um lado, a transferência e a flexibilidade na produção (gestão democrática, valorização do magistério, programas e planos para a educação nacional); de outro, a prestação de contas, o controle dos resultados, entre os quais, o sistema nacional de avaliação para todos os níveis da educação, exceto para a educação infantil. (VIEIRA, 2001).

A esses interesses aglutinam-se os organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, na definição de metas voltadas para a eficiência, eficácia e produtividade no contexto

educacional. A gestão do sistema escolar passa a ser, então, o palco privilegiado na busca da construção e manutenção do consenso desses critérios, cujo alvo final é o aluno. Essa estratégia se concretiza por meio do convencimento do gestor, com posturas favoráveis à implementação das políticas neoliberais para a obtenção da qualidade na educação.

A definição de qualidade na educação no contexto atual, na concepção de Enguita apud Gentili. (1999, p.155) é que:

Hoje em dia, identifica-se melhor com os resultados obtidos pelos estudantes, qualquer que seja a forma de avaliá-los: taxa de retenção, taxa de promoção, formação universitária, comparações internacionais do rendimento escolar, etc. Esta é a lógica de competição de mercado.

Quando se fala em qualidade do processo educativo, fala-se também de um conceito definido como reflexo de uma concepção de sociedade que, por sua vez, se torna decorrente do paradigma escolhido ou imposto para administrar a educação. A esse propósito convém refletir que a qualidade em questão não deva ser representada somente em números como se fosse uma mercadoria a ser vendida, mas no que os números significam no contexto da organização educacional e em uma sociedade plenamente democrática, sem contradição entre o acesso à escola e o tipo de serviço por ela proporcionado.

Trata-se de obter a qualidade na relação existente entre a finalidade e os objetivos da educação, pois tendo em vista que a qualidade da educação se faz no exercício de ensinar e aprender, esse princípio propicia a tomada de consciência e a coragem, por parte do gestor, de criar sua própria política em consonância com as metas traçadas pela política nacional.

Paro (1987, p.158) acrescenta uma reflexão chave para o entendimento do contexto analisado:

Uma Administração Escolar verdadeiramente revolucionária deve poder elevar-se de uma práxis espontânea a uma práxis reflexiva. Nesta, como sabemos, a consciência do sujeito (individual ou coletivo) se faz presente não apenas na forma de consciência prática, representada pela utilização racional dos recursos, mas sobretudo enquanto consciência da práxis ou autoconsciência prática, representada pela consciência que ele, sujeito, tem da racionalidade do processo e da participação neste de sua consciência

Isso reforça o debate para a necessidade de retomar as discussões sobre a forma de conceber a educação e suas implicações para o trabalho pedagógico como Freitas (2001, p. 7) propõe:

A nosso ver, esta falta de debate e análise é uma das responsáveis pela pouca diferenciação existente entre os discursos pedagógicos progressistas e neoliberais dos anos 90, agravado pela perspectiva das posições “pós-modernistas” em defender a retirada de referências, a ênfase no específico, na diferença, na ausência de uma identidade mínima como proposta – como se fosse possível entender a diferença sem seu contrário dialético, a própria identidade – uma espécie de ver a árvore e não atentar para o bosque.

Reconhece-se a falta desse debate, principalmente, em considerar os fins da educação como prioridade da gestão do sistema de ensino, propondo garantir a “árvore dentro do bosque”, ou seja, olhar as escolas como parte do sistema, pois um modelo de gestão de sistema de ensino vincula-se ao tipo de ações que será dada à educação. Assim, as decisões devem dar maior ênfase na finalidade da educação que se realiza no sistema escolar, o que pressupõe decisões a serem firmadas entre Secretaria e escolas, de modo a contemplar maior autonomia às escolas para construção e realização de seu projeto político-pedagógico no que se refere aos objetivos, organização e forma de gestão.

A seara em que se organiza a gestão educacional também pode ser construída por tipos de adesão às metas e ações, caracterizadas não por uma política para a educação, mas pela falta dela. Esse modelo de adesão tem induzido a gestão dos sistemas a uma participação passiva, submissa às determinações centrais, que podem comprometer o desenvolvimento de qualquer proposta educacional, pois rejeitam o envolvimento não só da participação local, mas também das decisões, que prevalecem as estratégias no poder de quem ocupa. Um exemplo da centralização das políticas educacionais está no acato submisso de muitos sistemas às avaliações do Sistema Nacional de Avaliação, sem a devida preocupação de adequação às reais necessidades do sistema local.

A idéia não está em apontar críticas se o sistema deve ou não avaliar suas escolas ou conformá-las a isso, mas em buscar um possível entendimento do ponto de vista da legislação que, se o sistema pode e deve avaliar suas escolas como um controle externo dos resultados escolares e podendo até mesmo ser considerada pela política de gestão como seu “braço invisível”, quem teria o compromisso de oferecer essa visibilidade para o professor? A essa questão colocam-se muitas outras relacionadas no âmbito da gestão educacional.

1.3 Entre os modelos e a autonomia de gestão

Seguindo a lógica empresarial, a qualidade da gestão educacional concentra-se na eficiência e eficácia de seu produto. A subordinação da gestão ao critério economicista faz com que as decisões tomadas por ela tenham a mesma caracterização. Isso implica observar a organização da gestão do sistema da educação básica caracterizada por uma onda de incorporação das concepções de administração de empresa para os sistemas de ensino, que passam a justificá-las como necessária para a atualidade na educação face às demandas do mercado, cujas influências se revelam de modo explícito nas inovações pedagógicas do sistema e implicitamente nos modelos burocráticos, nas decisões centralizadas.

É interessante trazer, a bem da história da educação brasileira, a explicação dos motivos que deram sustentação ao atual modelo de gestão de educação que se tem hoje. Desde os tempos da Colônia, passando pelo Império e pela República, até a cadeia de relações que compreendeu o século XX, a centralização tem permanecido e tem sido praticada entre os órgãos da administração do sistema público de educação (União, Estado e Município). Nas expressões autoritárias dos envolvidos nas decisões, no controle burocrático dos trabalhos, perpassando toda a rede de escolas, até chegar ao desempenho que ocorre na sala de aula, por ser aí o local em que acontece a educação, o controle exercido pelo atual modelo organizacional da educação aparece como uma herança.

O modelo de administração da educação centrado na ideologia empresarial tem sido observado atualmente no modo pelo qual se dá a dinâmica da gestão da educação em relação à tomada de decisões, na definição de objetivos, de diretrizes e de estratégias e isso parece ter suas raízes nas teorias das escolas clássicas da administração. As práticas e posturas, embora caracterizadas pelos critérios da eficiência, eficácia e produtividade, não são reconhecidas como tais.

As ideologias gestonárias têm confirmado um novo discurso e novas políticas de modernização para tornar o “mercado da educação” produtivo, atrativo e ilusório. Para tal, quantificam os recursos e os resultados do desempenho escolar, aferindo sua qualidade. É nesse

quadro que a avaliação externa ganha a centralidade devida, por sua capacidade de operar os termos eficiência, eficácia, racionalização, descentralização, a serem utilizados como determinantes do padrão de qualidade na educação.

Percebe-se que a descentralização concebida nas reformas tem a avaliação como um dos mais importantes meios de controle da educação, o elemento central das políticas educacionais. Assim, também Lima (2001) observa que as escolas acabaram apropriando os modelos empresariais na educação, devido aos princípios normativos para soluções práticas no contexto escolar, cujas metas impõem um modelo de “produto” a ser alcançado na educação.

A padronização de um modelo educacional pode ser o aspecto mais delicado e nem sempre refletido no contexto da gestão do sistema, principalmente ao considerar a escola como “uma empresa educativa” (cf. documento da UNESCO), ou como denunciam Lima & Afonso (1993, p. 35) sobre a nova ideologia gestionária:

Essencial o crescimento do sistema com menores despesas, aumentar a qualidade (questão que se sucede ao problema do acesso) com menores investimentos, é imperioso aumentar a produtividade, quantificar os recursos e os resultados obtidos, aferir a qualidade. Em suma, torna-se indispensável racionalizar e otimizar, garantir a eficácia e a eficiência.

Ainda de acordo com a interpretação de Lima (2001, p. 21):

No modelo racional as organizações são vistas como formas de realização de objetivos e de preferências, numa visão instrumental centrada na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais. Desse modo, a ação organizacional é entendida como sendo o produto de uma determinada decisão claramente identificada, ou de uma escolha deliberada, calculada, em suma, racional.

A racionalidade está presente no atual contexto educacional e pode ser percebida em medidas de padronização de acordo com os princípios do modelo de administração de perspectiva empresarial, a qual se traduz em competição, uniformidade e, especialmente, na mensuração, que prioriza a exploração da individualidade e da competitividade. A educação, nesse sentido, passa a ser o modelo de formação de indivíduos para atender a um novo modelo de sociedade, que faz aproximar a escola da empresa. Esse contexto impõe que o individualismo se sobressaia, ou seja, cada um passa a ser responsável pelo desenvolvimento de suas capacidades de acordo com o padrão estabelecido. Daí, apontar a avaliação externa como sendo o instrumento da gestão educacional para certificar essas capacidades.

Sobre essa questão, Lima (2001) também tem apresentado discussões interessantes a respeito da prática da avaliação relacionada ao modelo da gestão organizada sob os princípios econômicos, que podem ser comparados ao modelo atual adotado pelo MEC, no que se refere à sistemática de sua realização. Trata-se de orientações políticas estabelecidas no sistema para o aumento da qualidade da educação à custa de maiores investimentos e envolvimento que garantam maior produtividade, eficiência e eficácia.

É possível que a predominância da forma de avaliação externa das escolas seja a de refletir como um importante instrumento de controle dos resultados (produto), conforme se comprova em Lima & Afonso (1993, p. 38): “A avaliação na organização concentra-se nos resultados obtidos, assume os objetivos como consensuais e definidos a priori [...]” de modo a tornar explícito o poder de regulação e de controle central do Estado.

Assim, confirmamos com Afonso (, 2000, p. 120): “se é verdade que emergiu o Estado-avaliador também é verdade que as mudanças nas políticas avaliativas foram igualmente marcadas pela introdução de mecanismos de mercado.”

A avaliação externa exercida na gestão de modelo empresarial tem fortalecido o pensamento da neutralidade nos trabalhos pedagógicos, como se fossem ações estritamente técnicas, com exercício autoritário de poder e julgamento quantitativo, conciliando uma “monoracionalidade” técnica. Por essa ótica, é possível prever que a gestão decompõe o processo de avaliar a educação, quantificando e formalizando uma visão mecanicista de qualidade da organização do sistema escolar, com critérios embasados na operacionalidade técnica e na eficácia.

Nessa perspectiva, torna-se muito útil manter a educação dentro de uma concepção técnica e burocrática, pois esse é o modelo de educação que se pretende “formar” um indivíduo, que esteja sempre apto ao atendimento das decisões estabelecidas de modo eficaz dentro da sociedade capitalista. O problema reside no fato de que na estrutura organizacional da gestão da educação prevalecem ainda os ranços do modelo autoritário, centralizador das decisões, que situa o (a) secretário (a) de educação e o (a) diretor (a) de escola como administradores dos recursos e das rotinas da educação e os destitui da qualidade pessoal, por meio de programas determinados, hierarquicamente, cuja dimensão técnica dificulta a elaboração de objetivos coerentes à necessidade da educação local.

Dessa forma, o poder e o autoritarismo nas decisões orientam a procura de produtividade, dispensa a história do contexto e despreza questões relativas ao processo pedagógico como: para quê, para quem e em benefício de quem se tomam decisões na educação. Esses questionamentos, nem sempre respondidos ou questionados pelo sistema, se devem em razão da racionalidade ainda existente em muitas metas políticas para a educação.

Sob essa ótica, o princípio da eficácia relaciona-se à consecução dos objetivos pedagógicos dos sistemas de ensino e das escolas e a eficiência educacional está na dimensão instrumental para alcançar a produtividade, por meio de ações calcadas na lógica econômica, racional. Nesse caso, a qualidade na educação refere-se ao grau da produtividade, independentemente do conteúdo humano e da natureza da prática educacional.

Essa questão vem reforçar o perfil do administrador da educação, pautado na teoria geral da administração, confirmando ser nada mais que uma teoria capitalista da administração cujo conteúdo “geral” e “universal” da administração refletida por uma prática neutra, na verdade, escamoteia o controle em benefício dos interesses do capital. Hoje, caberia justificar que uma proposta de gestão para a educação deve compreender a administração, no seu sentido geral, como esclarece Paro (1986, p. 18):- “A administração, por ser uma ação social e política, gera práticas contraditórias, uma vez que tanto serve para organizar o trabalho de forma autoritária, quanto para fazê-lo de maneira democrática e participativa.”

A expressão democrática para a gestão do ensino público ganhou expressão na Constituição Federal de 1988 (art. 206, inc. VI), no entanto, essa foi estabelecida em consequência das pressões populares pela democratização da educação básica, passando a exigir o acesso e a permanência, mas sobretudo, a conclusão da escolaridade. Com as reformas ocorridas na década de 90, o termo passou a definir um novo modelo de organização do sistema educativo, motivando os resultados estatisticamente positivos quanto à aprovação e maior permanência do aluno na escola. Também foi dada ênfase na integração e participação dos pais no processo educativo, liberdade de escolha do diretor de escola, do secretário de educação e a descentralização das decisões na gestão da educação.

A LDB/96 prevê o trabalho da gestão educacional por meio de ações decididas coletivamente entre os que dela participam, de modo a favorecer o direito à educação como um dever constitucionalizado do Estado, mas de responsabilidade de todos.

A esse propósito, afirmam Bordignon & Gracindo (2001, p.165): “Gestão democrática é o processo de coordenação das estratégias de ação para alcançar os objetivos definidos e requer liderança centrada na competência, legitimidade e de credibilidade.”

Os autores (Ibid, p.169) explicam que são os valores e princípios de um processo de gestão democrática que viabilizam a finalidade da educação, conforme algumas prioridades:

- a) o resgate do sentido público da prática social da educação;
- b) a construção de uma educação cuja qualidade seja para todos;
- c) uma ação democrática tanto na possibilidade de acesso de todos à educação, como na garantia de permanência e sucesso dos alunos;
- d) uma educação democrática que se revele uma prática democrática interna;
- e) uma gestão que situe o homem, enquanto ser pessoal e social, como centro e não o mercado.

Diante dessa proposta, a gestão do sistema de ensino tende a transcender as paredes de gabinetes de Secretarias e direção de escolas, infiltrando-se na sala de aula, por meio de atitudes de conquista de adesão às inovações pedagógicas com desejos de participação, determinando que a escola seja, ao mesmo tempo, o espaço e o instrumento de finalidades para que a educação aconteça. É preciso, portanto, acreditar que, nesse espaço, as propostas chegam e favorecem o desenvolvimento da dimensão do aprender, por meio de metodologias de ensino para além das receitas prontas e com resultados definidos. Principalmente, porque não se concebe democracia como um produto acabado, mas como um processo em permanente construção, historicamente situado, priorizando a transformação das informações, dos controles e das avaliações.

Para tanto, Lück (1997, p.165) apresenta cinco referências básicas para o alcance desse propósito:

- a) da ótica fragmentada para a ótica globalizadora;
- b) da limitação de responsabilidade para sua expansão;
- c) da ação episódica para o processo contínuo;
- d) da hierarquização e burocratização para a coordenação;
- e) da ação individual para a coletiva.

Nesse caso, a educação, ao ser administrada de forma democrática, prioriza a dinâmica da participação coletiva e das propostas como eternamente inacabadas, pois, caso contrário, as inovações pedagógicas seriam facilmente esquecidas ou até mesmo engavetadas, dificultando a sua concretude de forma plena. Assim, os procedimentos administrativos consistem em criar condições para que as escolas atinjam sua função social. Para tanto, a reflexão sobre a qualidade do processo educativo estabelece relações entre os educadores para as diferentes contribuições na organização do trabalho pedagógico.

Conforme esclarece Silva Junior (1993, p. 76):

O caminho não está em “robustecer” a identidade da administração para colocá-la “ao nível do ensino”, mas em manter presente a lição da sala de aula: a administração é “condição para”, e, como tal, é determinada pelo fim que se destina. Isso significa que a ordenação das necessidades do trabalho pedagógico é que vai estabelecer os padrões da administração a ser exercida.

A preocupação está em perceber a “face oculta da escola”, conforme explicitado por Enguita (1989) que, ao analisar a função da escola, cita exemplos ainda praticados nos dias de hoje. Entre esses, o da escola neutra, sem vida, que exprime a aprendizagem com determinação autoritária, sem a devida preocupação em conquistar o aluno para o processo educacional.

A questão da qualidade na educação remete reflexões sobre a qualidade do saber que não se reduz a números indicando o índice de aproveitamento, mas como princípio e meio de um processo pedagógico que tenha como meta a formação do aluno cidadão. Para tanto, Sander (1993) explica ser necessário estabelecer uma integração entre a qualidade da organização institucional e a gestão do ensino, dos recursos humanos e financeiros, da proposta curricular e didática, enfim, de todo o processo educacional e administrativo.

Nessa perspectiva, afirma Sordi (1999, p. 97): “Uma gestão produtiva orienta seu trabalho articulando as demandas do mercado aos legítimos reclamos da sociedade de modo a definir e reconstruir uma concepção de qualidade de ensino [...] que responda aos desafios dos novos tempos.”

A autora possibilita entender que reconstruir uma concepção de qualidade de ensino não deve ser justificado apenas na implantação de um modelo de gestão dito democrático, na descentralização administrativa, na publicação dos avanços alcançados pelos índices estatísticos do rendimento e no fluxo escolar. As ações desencadeadas pela gestão devem, sim, revisar os

conceitos sobre a capacidade que têm as escolas para superar as desigualdades sobre as quais recaem as variáveis de origem socioeconômica e do rendimento escolar.

Nessa perspectiva, inclui-se novo parâmetro de ações relacionado ao fortalecimento das relações entre Secretarias de Educação e escolas e dessas com a comunidade. Dessa relação surgem também as contradições, as divergências e os equívocos cometidos no contexto.

Assim, parece ser importante reconhecer, no contexto atual, uma certa insistência na relação equivocada de modelos de gestão entre procedimentos, técnicas e pressupostos teórico-metodológicos das teorias de administração empresarial para a administração educacional visando ampliar sua eficácia e sua eficiência.

A esse respeito, Silva Júnior (2002, p. 202) chama a atenção para a reflexão sobre :

(...) as conseqüências práticas para a administração escolar no Brasil e fora dele do quase abandono do conceito de administração escolar em favor do conceito de gestão escolar. A este último quase sempre se acrescenta, até por determinação legal, como no caso brasileiro, o adjetivo *democrática*, interpretado por muitos como “participativa”, sem que se esclareça em qualquer caso os mecanismos que assegurarão o caráter democrático ou participativo da gestão pretendida.

A falta de maiores esclarecimentos sobre a prática confirma os equívocos cometidos, também observados por Hora (1994), que aponta algum desses aspectos como decorrentes da falta de conceitos de participação, seja do ponto de vista dos órgãos oficiais, seja da perspectiva dos educadores. Segundo a autora, no âmbito dos órgãos oficiais, a democratização pode ser entendida simplesmente como facilitadora do acesso à escola pelas camadas mais pobres da população, por meio do desenvolvimento de programas com os objetivos de aumentar o número de vagas, construir salas de aulas e escolas, sob o discurso da universalização do ensino. Outro aspecto considerado pela autora é o entendimento de democracia pelos educadores, que, muitas vezes, é compreendida apenas como ampliação de oportunidades educacionais e participação nas tomadas de decisões na administração, nas assembleias e nas eleições para cargos diretivos.

É necessário também estar atento à condução dos “diálogos” mantidos em um contexto escolar democrático, pois, muitas vezes pode prevalecer o modelo citado por Freitas (2002, p.93) “[...] de dialogar com todos mas de fato ouvir apenas os considerados interlocutores válidos [...]”. Nesse “diálogo”, obscurecem-se as possibilidades de interpretar as entrelinhas do discurso,

tamanhas são sua determinação e veracidade ao ser pronunciado. Assim, a adesão se dá pela submissão às determinações impostas.

Dessa forma, percebe-se uma estratégia de ação sistemática nas orientações advindas da instância federal (MEC) para as estaduais/municipais, e destas para as escolas, sobretudo na implantação das propostas pedagógicas, nas ordens administrativas, na formação continuada de professores, na organização de diretrizes curriculares que, em sua maioria, resultam, quase sempre, em ações mecanizadas, de caracterização neutra, por não terem sido originadas como desejáveis. Nesse sentido, a avaliação do Sistema da Educação Nacional é um exemplo típico, pois, mesmo reconhecendo sua importância e valor no contexto do sistema escolar, seus resultados não causam o devido impacto, em decorrência da forma de sua elaboração, realização e divulgação, não oferecendo o retorno ideal à instituição avaliada.

Nesse sentido, tanto na teoria quanto na prática da gestão e da avaliação, os equívocos vêm ocorrendo, pois nessa situação prevalecem apenas as medidas legais que as estabelecem a favor de ajustes da educação aos critérios de mercado. Os equívocos cometidos são reforçados em torno dos conceitos, pois a implementação da lógica economicista da gestão na educação tem transferido a mesma lógica para a avaliação, tornando ambas centradas em questões técnicas para se obter a qualidade do ensino, ficando, dessa forma, distante dos objetivos das finalidades educacionais.

Esse enfoque está ligado a uma outra estratégia específica da gestão no que refere à atribuição de autonomia administrativa e pedagógica dos sistemas de ensino. Busca-se, por meio da política de autonomia da gestão, a ampliação da liberdade de decisão para dinamizar as diretrizes que fundamentam uma proposta para a educação com objetivos que tenham significado para os envolvidos.

A autonomia na educação pode ser definida como um processo que se estabelece entre os órgãos de decisão, assim identificada por Barroso (1996, p. 170) como: “[...] várias lógicas presentes no processo de devolução de competências aos órgãos de governo da escola, separando dois níveis de análise: a autonomia decretada e a autonomia construída.”

Autonomia decretada, segundo as definições do autor, é a forma como se estrutura a política da gestão educacional, mediante o significativo papel exercido pelo Estado no processo de transferência de decisão político - administrativa da educação para os sistemas escolares.

Essa definição implica um modelo de gestão do sistema de ensino com decisões centralizadoras, tanto nos trabalhos administrativos, quanto nos pedagógicos, que acabam interferindo na realidade de modo direto ou indireto por meio de legislação, orientações normativas.

Nesse sentido, é imprescindível que a gestão tenha condições de entender a autonomia decretada no fortalecimento de construí-la nas instâncias locais, no processo coletivo de melhoria da qualidade na educação, uma vez que o conceito de autonomia pressupõe liberdade de pensar, decidir e agir; não se assemelha à neutralidade, porque comporta as características e capacidades concretas do ser humano e é ele que dá vida à educação e participa dela.

Já a autonomia construída, Barroso explica ser um conceito adquirido entre os membros de uma organização que orienta as tomadas de decisões como resultado consciencioso entre as forças do sistema escolar e os diferentes atores, envolvendo representantes do governo, diretores de escolas, professores, alunos.

Pela perspectiva da autonomia construída, a decisão da gestão envolve a participação dos atores (dirigentes, professores, alunos, pais de alunos), implicando uma ação contínua na interpretação das regras legalmente estabelecidas. Como lembra SORDI (1999, p.94): “ocupar o espaço de autonomia não ocorre sem que adentremos em uma certa zona de riscos [...]”; ou seja, autonomia impõe responsabilidades e a consciência de que ela não é a única condição para a obtenção do sucesso de um sistema de educação. Cabe à gestão assumir os limites e as possibilidades das propostas, quando colocadas em prática nas realidades diversificadas (a relação intra e externa) do sistema da educação.

Autonomia na gestão educacional deve expressar possibilidade de construção de normas próprias de um sistema ou de uma escola baseada no comprometimento de todos. Implica direcionar e mobilizar ações capazes de sustentar a cultura das escolas de forma conjunta e articulada em prol de resultados efetivos e significativos na superação das dificuldades cotidianas. Isso demanda uma liderança clara, competente e criativa do gestor para a solução de problemas e para novos desafios educacionais.

LIMA (2001, p. 109) também traz importantes contribuições para o entendimento da relação de autonomia de uma gestão educacional:

Compreende-se que freqüentemente, em nenhuma organização se age sempre de acordo com as regras formais e o modelo decretado, porque tal não é considerado possível ou desejável ou justo, mesmo nos casos em que as regras alternativas procuram interpretar melhor e possibilitar a realização do espírito da lei.

O autor cita como exemplos os critérios para a elaboração dos horários de funcionamento do sistema escolar, podendo diferenciar entre as escolas de um mesmo sistema. Os assuntos relacionados à gestão financeira, sua forma de aplicação e a avaliação dos alunos mediante seus resultados, são exemplos do que pode ser parcialmente recriado de um modelo decretado, com novos mecanismos alternativos perfeitamente adaptáveis à realidade escolar.

Diante dessa consideração, é possível entender que a gestão do sistema educacional, embora estruturada sob influência dos textos legais advindos dos órgãos centralizadores, pode desenvolver também uma cultura própria de administrar a educação, uma dinâmica capaz de caracterizar as propostas de alterações por meio do processo de reinterpretção. Isso tende a confirmar que as práticas de gestão são influenciadas não só por um modelo organizacional de autonomia decretada, mas também por fatores como objetivos, interesses, os quais se configuram em face da capacidade do gestor de assumir, sob perspectiva ampla e criativa, as reais necessidades do sistema escolar e as condições críticas da sua função.

Assim, o modelo organizacional, na perspectiva da autonomia construída, orienta-se por meio da legislação que, embora estabelecida, procura interpretar adaptando ou acrescentando as decisões e ações de acordo com a realidade, tendo como requisito básico o consenso, a conformidade (crítica) e a participação de todos os envolvidos na educação.

Por outro lado, é impossível compreender a existência de uma gestão do sistema público de educação com autonomia decretada total ou com autonomia construída completa. Uma e outra se relacionam diretamente à extensão e à complexidade do sistema, pois, num sistema escolar, o cumprimento das determinações legais é uma autonomia decretada.

Dessa forma, a razão de apresentar questões que contextualizem a gestão do sistema da educação nas tomadas de decisões em avaliar as escolas está em querer identificar o impasse entre o que está proposto nos documentos oficiais e como está sendo realizada a finalidade da educação.

Daí, a preocupação: é preciso reconhecer a diferença. De um lado, a avaliação externa nas escolas como controle do trabalho e a subordinação; algo que acaba sendo traduzido em uma

prática mecânica, neutra; de outro, o envolvimento, a dinâmica do saber, para melhor resultado de aprendizagem, valorizando os fins da educação como objetivo a ser perseguido pela gestão. Enfim, isso requer da gestão maior conscientização sobre a finalidade das propostas, como estão sendo idealizadas e como podem ser realizadas.

Eis a razão dessa contextualização. Ao voltar para o material empírico, algumas questões emergem sobre a experiência realizada entre elas, a concepção teórica de avaliação externa e o que essa prática pode significar para o sistema de ensino.

CAPÍTULO II

AVALIAÇÃO EXTERNA: APORTES PARA UM ESTUDO

No momento em que a avaliação educacional é alvo de políticas governamentais e de atenção em todas as esferas do sistema de ensino (federal, estadual e municipal), torna-se significativo estudar o referencial teórico da avaliação externa para analisar os efeitos das experiências que vêm sendo realizadas nessa área.

As políticas de educação têm sido elaboradas por meio de reformas que propõem a gestão educacional e a prática avaliativa como condições para produzir o aumento e controle da qualidade do ensino no país. A partir da década de 90, o Ministério da Educação tem implantado sistemas de avaliação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e implementado políticas de monitoramento, como o censo educacional, para coletar dados estatísticos e educacionais capazes de subsidiar as propostas para a qualidade na educação.

A expressão “qualidade” ganha ênfase no contexto educacional e desencadeia reflexões muito complexas, pois o que pode ser qualidade para uns, poderá não ser para outros. No entanto, há o consenso de que: “Se existe hoje uma palavra em moda no mundo da educação, essa palavra é, sem dúvida, qualidade” [...]. (ENGUITA 1994, p. 95). O autor ainda acrescenta “[...] nunca havia alcançado antes esse grau de centralidade.” Realmente, a mobilização em torno da qualidade tem levado muitos sistemas de ensino a desenvolverem diversas modalidades de avaliação, para implementação de políticas que possibilitam a padronização da qualidade na educação.

A decisão de avaliar uma rede de escolas constitui um campo tenso para a gestão, principalmente ao lidar com os sujeitos avaliados face à existência de diferentes interesses atrelada à busca da qualidade e da eficiência do sistema de ensino como parte de um processo de

cooperação e acordos econômicos de âmbitos nacional e internacional. Entre eles destacam-se: a obsessão da gestão em oferecer condições ao atendimento à universalização do ensino fundamental, o controle do tempo de escolaridade, a imposição do ensino por meio de um currículo universal, o controle dos resultados da aprendizagem, a emergência do mercado com padrões pré-estabelecidos pelas agências de fomento e por órgãos internacionais.

No entanto, é necessário compreender, à luz da sociologia da educação, que a avaliação não é a única base de referência para a obtenção da qualidade. Existem outras informações e valores conceituais de diferentes campos ligados à educação para a formulação de políticas que promovam a qualidade.

Considera-se a avaliação externa ou avaliação de sistema como uma abordagem da avaliação educacional em larga escala, que se processa, geralmente, por iniciativas governamentais com o propósito de obter informações sobre o nível de aprendizagem dos alunos e seus condicionantes, para que, posteriormente, possam definir políticas de educação. Espera-se, entretanto, que o efeito dos resultados possa semear a compreensão de que há limites a colocar, especialmente quando centrados apenas no desempenho dos alunos, pois a dimensão da avaliação está além dessa verificação. A prática avaliativa externa deve articular com a finalidade que o sistema, a escola e os atores (do sistema e das escolas) atribui à educação, assim sendo, não basta aderir ao cumprimento do processo, mas torna-se necessária uma adesão comprometida com os resultados para que, de fato ocorram mudanças desejadas por todos que fizeram parte do processo avaliativo.

A avaliação externa baseada no modelo de avaliação em larga escala vem sendo utilizada em vários países do mundo, por meio de adoção de exames nacionais aplicados a um determinado universo de alunos. Segundo Klein & Fontanive (2002), a avaliação em larga escala não tem a função de selecionar, aprovar ou reprovar os alunos, mas de identificar os níveis de aprendizagem de uma determinada população. Para tanto, visa atingir os conteúdos e habilidades das séries em questão e das etapas da aprendizagem anteriores.

O objetivo da avaliação em larga escala é informar o que a população ou sub-população de alunos em diferentes séries sabe e é capaz de fazer em um determinado momento ou ao longo de sua evolução escolar. Nesse contexto, defendemos que a avaliação externa poderá alertar à gestão sobre o que envolvem as negociações políticas, esclarecer o que está sendo abandonado no

processo educativo, assim como relevar os efeitos de um programa educacional. Como afirma Sordi (1998, p. 45-46):

Não há como contestar a importância da avaliação para revitalizar projetos educacionais e alavancar a qualidade de ensino, bandeira de luta histórica dos educadores que compreendem o valor que a educação exerce na vida dos homens e mulheres de nossa sociedade.

A prática avaliativa reflete um posicionamento político, portanto, não se admite a neutralidade, tanto para a avaliação, quanto para a qualidade, significando que ambas são atributos da realidade carregada de valores (sociais, históricos), e sendo, por isso, impossível considerá-la como uma medida unidimensional. Assim, a avaliação obtém significado dentro do processo amplo da organização escolar configurando a história da realidade educacional.

O processo avaliativo utilizado como instrumento da gestão possibilita a elaboração de um projeto educacional mais abrangente para o sistema, cuja dimensão está em torno dos problemas, dificuldades e necessidades do cotidiano escolar com interface do educativo com o político. Fomenta ainda reflexões permanentes sobre o processo educacional como as de articular ações que sinalizem onde e em que condições carecem de maiores atenções. Contribui também para a mediação entre a qualidade de ensino e a autonomia para o desenvolvimento de uma proposta própria de educação.

Nesse entendimento, a avaliação externa das escolas faz a mediação entre o que está proposto e o que está sendo avaliado. A questão está na consideração do sistema de ensino em usar os resultados dessa avaliação com dimensões política, administrativa e pedagógica para a melhoria da qualidade na educação. As escolas também devem utilizar os resultados da avaliação externa como indutora de melhoria no processo ensino e aprendizagem e no projeto político-pedagógico por possibilitar reflexões a partir dos dados que são coletados. Assim sendo, é possível, então, reconhecer a criação de um sistema de avaliação na educação básica para o desenvolvimento de políticas educativas.

Essa compreensão aponta alguns caminhos percorridos pela avaliação externa, as tendências e referências de sua prática como indutora de políticas para a educação básica.

2.1 Afinal, a avaliação externa veio para ficar?

Se a avaliação externa veio para ficar, mais do que nunca é preciso que se interroguem as lógicas que a percorrem ...

Mara Regina L. de Sordi

Concordamos com Sordi (2002), quando propõe que se questionem as lógicas que fundamentam a avaliação externa como parte do sistema do ensino brasileiro. Embora pareça óbvia a resposta diante da atual conjuntura da política econômica do país, a lógica indica identificá-la nas decisões originadas das políticas globalizadas de âmbitos internacional e nacional sobre os sistemas educativos no controle da qualidade.

A partir dos anos 90, surgem reformas no contexto educacional cujo objetivo principal é a adequação do Estado brasileiro às exigências da economia mundial, como forma de assegurar as condições necessárias à produção capitalista. As reformas têm promovido mecanismos de busca da eficiência, eficácia, controle por meio da avaliação, e de competição externa e interna no contexto educacional, de modo a traduzir o modelo de sistemas de ensino instituído no país. Esse quadro propõe identificar a avaliação como um assunto de Estado, visto pela sua capacidade de integrar política, governo e educação.

Diante desse cenário, é criado um paradoxo à gestão do sistema de ensino: de um lado, a condição política atual define as transformações necessárias para que um sistema de ensino sobreviva à nova ordem. Por outro, está a gestão do sistema que, ao exercer sua função de administrar a educação, necessita posicionar-se frente aos problemas encontrados, os quais, mais ou menos complexos, alteram os trabalhos, se não forem resolvidos.

A lógica está em priorizar o controle e a regulação dos trabalhos realizados no sistema de ensino para que a legislação e metas políticas sejam cumpridas. A decisão de avaliar a rede de escolas de iniciativa das Secretarias de Educação, enquanto órgão central da gestão do sistema, em sua maioria, tende a priorizar a lógica do controle do rendimento escolar, com ênfase nos resultados, que podem apresentar um diagnóstico comprometedor com os problemas da realidade local, por não terem a participação no processo.

Tal realidade gera impasses. Um deles reside na pouca autonomia, que dispõe a gestão do sistema de ensino em relação à intenção e à ação de uma política de Estado em aderir ou não à avaliação externa, para o funcionamento do sistema de ensino, ou seja, a avaliação imposta parte do pressuposto de que as relações de autonomia se estabelecem entre políticas elaboradas pelo órgão central e por atores hierarquicamente postos a operacionalizá-las. E é exatamente o que vem ocorrendo na gestão dos sistemas de ensino com relação à adesão das escolas ao SAEB. O impasse é decorrente das dificuldades encontradas por muitos sistemas para discutir as idéias e obterem maiores esclarecimentos sobre a finalidade da avaliação estabelecida principalmente em utilizar os resultados de forma adequada à realidade municipal, pois, entende-se que a utilização dos resultados deve retornar ao local avaliado de forma articulada com os fins institucionais.

Essa decisão não se resume apenas em aderir a um projeto macro de avaliação, como é o caso do SAEB, ou de implantar uma avaliação para uma rede de escolas, como o exemplo desta pesquisa, mas também, pela consideração com quem participa das decisões e de suas conseqüências. Dias Sobrinho (1996, p. 72) esclarece que:

Avaliação implica um fundamentado conhecimento daquilo que interrogamos e atribuição de significados aos fatos, dados e informações que conhecemos. Para além dos fatos e a partir deles, a produção dos juízos de valor. Avaliar é uma ação que não admite neutralidade. Ultrapassa as descrições objetivas e as análises de coerência interna da realidade tomada por objeto. É um processo de forte conteúdo ético, pois indaga valores e significados sociais.

Se a avaliação externa é considerada de fundamental importância para o processo educacional, é também carregada de intenções, valores que exigem dos sistemas de ensino que promovam decisões posteriores à elaboração e aplicação de provas, de forma consciente em relação aos objetivos e necessidades da realidade, indicando que houve interpretação de seus resultados no contexto avaliado. Não há dúvidas de que esse comprometimento deve ocorrer por meio de um processo coletivo e participativo da gestão dos sistemas de ensino com as escolas.

A lógica então é organizacional porque “implica a articulação entre a avaliação interna e externa em um movimento de complementaridade rico e gerador de potencial de mudanças pensadas a partir das possibilidades do grupo envolvido no projeto educacional.” (SORDI, 1999, p. 92). É nesse contexto que as avaliações interna e externa podem proporcionar a construção de uma cultura avaliativa, por fazerem parte de um processo contínuo de reflexão da prática

educativa, funcionando como instrumento de informação para políticas públicas e para gestão dos sistemas quanto à qualidade da proposta educacional.

Hoje, com as reflexões originadas de estudos e pesquisas, a gestão dos sistemas de ensino propõe implantar avaliação externa com ações integradas entre Secretaria de Educação e escolas desde o início da colocação do problema e durante a construção do conhecimento (FREITAS, 1995). Nesse enfoque, o objetivo da avaliação externa é discutido coletivamente na formulação da proposta, durante o processo de sua realização e, posteriormente, na discussão dos resultados e no planejamento para as possíveis soluções dos problemas da educação daquele sistema de ensino.

Afinal, se a avaliação externa veio para ficar, ela veio para edificar um trabalho recíproco entre Secretaria de Educação e escolas firmado pelos mesmos ideais políticos e educacionais, na busca de uma melhor educação. Nessa situação, não há razões para a busca de um culpado, pois ambas se responsabilizariam pelo sucesso e pelo fracasso da educação, por meio do compromisso democrático, evitando assim, a perversidade em utilizar a avaliação externa para responsabilizar a escola por seus resultados, pois o objetivo da avaliação não está em procurar culpado, mas diagnosticar os problemas apresentados visando a futuras soluções.

Nesse sentido, as bases prepositivas de uma avaliação externa assentam-se em reforçar sua natureza processual, dialógica para a sustentação da transformação das escolas, por uma adesão espontânea que lhe confira uma credibilidade necessária ao compromisso com a educação. E, a partir daí, as escolas se propõem a fazer a avaliação interna visando diagnosticar o processo cotidiano da educação.

2.2 Avaliação externa: algumas tendências que orientam a prática

Ao abordar as tendências da avaliação externa é preciso fazer, inicialmente, um breve histórico da avaliação, para identificar as orientações que permeiam as decisões da gestão dos sistemas de ensino em avaliar as escolas da educação básica.

Historicamente, o desenvolvimento da avaliação se fez com base em práticas tradicionais calcadas na pedagogia do exame e ajustadas pelos dispositivos institucionais percorridos em muitos séculos.

Segundo Dias Sobrinho (2001), o uso da avaliação surgiu em diversas situações como mecanismo de seleção e distribuição de indivíduos nos lugares sociais e nas hierarquias de poder e prestígio em diferentes localidades do mundo. Na Grécia, séculos antes de Cristo, os gregos utilizavam a avaliação como mecanismo de seleção de indivíduos para o serviço público. Na China, a avaliação era praticada para a seleção de indivíduos para a guarda dos mandarins e assim ocorreu em muitos outros lugares.

A partir do século XVIII, especialmente na França, a avaliação começa a ter procedimentos mais estruturados, com forte sustentação política e efeitos sociais. A caracterização pública da avaliação exigiu maior objetividade e transparência, a ponto de iniciar a aplicação do teste escrito em substituição ao teste com predominância da oralidade.

Com a Revolução Francesa, foi ampliado o acesso à educação básica, tornando necessária a criação de sistema de organização de classes de alunos. A avaliação foi então utilizada para distribuir os alunos conforme a capacidade individual e por idade.

Após a Revolução Industrial, a avaliação passou a se desenvolver tecnicamente em busca da eficácia, tendo notável apelo e demanda para distribuir os indivíduos socialmente e selecioná-los para o serviço público e para outros postos de trabalho. Foram criados na educação, principalmente nas escolas públicas, o teste escrito, para fins de medida, e o sistema de notação para dar maior credibilidade pública, transparência e rigor no julgamento dos resultados, o que acabou por interferir nos currículos e nas propostas pedagógicas de modo a consagrar a avaliação como referência para legitimação de valores e privilégios sociais.

No começo do século XX, uma corrente de pensadores acabou construindo a formatação de uma área de estudos - a *docimologia*, procedente do grego *dokimé*, que significa notas. Segundo Dias Sobrinho (Ibid), esses estudos têm reafirmado uma concepção racionalista e empirista da avaliação. A avaliação, nesse século, veio consolidar-se por um conjunto de técnicas de elaboração de instrumentos para medir, classificar, selecionar e quantificar com credibilidade e fidelidade o rendimento escolar dos alunos.

Também, nessa linha de análise, Barriga (2003, p. 63) explica que:

A problemática do controle é inerente à evolução do próprio exame [...] De fato, em nosso século, a pedagogia deixará de referir-se ao termo exame, o substituirá por teste (que aparentemente é mais científico) e posteriormente por avaliação (que tem uma suposta conotação acadêmica). Ambas as concepções (testes e avaliação) são o resultado do processo de transformação social que a industrialização monopólica provocou nos Estados Unidos.

Assim, nos anos 20 e 30, a prática avaliativa priorizou os testes e a identificação dos acertos e erros, justificando-os nos desempenhos examinados de forma individual. Dos anos 30 a 60, a avaliação passou a ser chamada de avaliação educacional por Ralph Tyler e seus estudos definiram a avaliação para verificação do alcance dos objetivos pré-estabelecidos, propondo uma variedade de procedimentos avaliativos: testes, questionários, fichas de registros de comportamento e ainda outras formas para evidenciar o rendimento dos alunos.

Dos anos 60 aos anos 80, verificou-se uma prática avaliativa com idéia de poder, de julgamento de valor e com os critérios de padronização. Nesse período, a avaliação se profissionalizou, ganhou centralidade, tornou-se pluralista em relação à concepção, métodos, objetivos, interesses e destinatários.

A partir da década de 90, a avaliação passou a ter ênfase na competitividade, a possuir maior definição de critérios e indicadores, tornando-se uma prática chave para as propostas de mudanças no sistema de ensino e para a implementação das políticas educativas de corte neoliberal. A avaliação passou a determinar a eficácia das políticas, principalmente a econômica, quantificando seu resultado. Decorre desse contexto histórico a disseminação de uma tendência da prática avaliativa com base nos exames atrelados à busca da qualidade dos sistemas de ensino.

Segundo Sousa (1994, p. 110), a avaliação de sistema “concentra sua atuação em fornecer subsídios para que as decisões referentes aos sistemas educacionais promovam o

desenvolvimento desses sistemas”. A avaliação externa, por ser uma prática implantada fora das escolas, possibilita à Secretaria Municipal de Educação obter informações do desempenho escolar do sistema, ao mesmo tempo em que oferece condições para que as mudanças ocorram nesse mesmo sistema.

Existem três propósitos de avaliação nos sistemas de ensino, conforme afirma Depresbiteris (2001, p. 144), são eles: “Fornecer resultados para a gestão da educação, subsidiar a melhoria dos projetos pedagógicos das escolas e propiciar informações para a melhoria da própria avaliação, o que a caracteriza como meta-avaliação.”

Com efeito, a avaliação passa a ocupar a centralidade das decisões dadas pela gestão educacional, com propósitos de oferecer informações de monitoramento da oferta e do controle do que está sendo oferecido.

Seguindo a iniciativa dos demais países do continente americano⁸ em implantar sistemas de avaliação padronizada do rendimento escolar, para obter informações para a melhoria da qualidade do ensino, o Brasil iniciou, a partir da década de 80, estudos e testes sobre o rendimento escolar para o ensino fundamental. A escolha do ensino fundamental deve-se ao fato de essa etapa de ensino ser considerada obrigatória, conforme a legislação educacional e porque a continuidade dessa escolaridade está diretamente vinculada à qualidade da sua oferta.

A tendência da avaliação externa como instrumento de controle da gestão do sistema de ensino estende-se em função da prioridade dada pela política sobre a educação básica até a sua efetivação na sala de aula. Segundo Torres (1996), tal prioridade encontra-se nas orientações do Banco Mundial, que vem sendo considerado a principal agência de assistência técnica na educação para os países em desenvolvimento, impondo-lhes a concentração de recursos públicos nesse nível de ensino por considerá-lo como desenvolvimento sustentável em longo prazo.

A ênfase que começa a ser dada a partir da década de 80 ao problema da qualidade do ensino, tanto por organismos internacionais, quanto pelos diversos governos nacionais, provocou uma forte pressão por insumos que permitissem entender as causas do problema, diagramar alternativas de superação e avaliar se as ações estavam efetivamente levando à melhoria dos resultados do ensino. (WAISELFISZ, 1993, p.5).

⁸ Países como Chile, México, Colômbia.

No Brasil, a avaliação externa intensificou-se a partir da década de 90 e passou a redefinir temas como eficiência no funcionamento das escolas e qualidade dos resultados que já vinham sendo administrados desde a década de 80. Esse contexto é justificado por Sousa (2000, p.113), quando afirma que: “A desigualdade de educação oferecida nas escolas dos diferentes sistemas de ensino coloca para o Estado o dever de compreender as dimensões dessas disparidades e tomar decisões no sentido de corrigir injustiças”. E acrescenta: “Compete ao Estado, então, seja em nível nacional, estadual ou municipal, controlar a qualidade da educação oferecida em suas escolas e implantar medidas que permitam garantir a equidade no processo educacional.” (Id).

É no sentido de um “elo de ligação” entre a gestão e a avaliação que fortalece a política para a educação básica, por meio de estratégias para garantir maiores oportunidades de acesso à educação e de sua qualidade. Nessa perspectiva, a escola passou a ser o espaço privilegiado para o controle dos resultados educacionais, ampliando, consideravelmente o escopo da avaliação para dirigir decisões e expandir, também, sua utilização nos programas e políticas educacionais.

Desde a concepção do papel do Estado, a ressignificação das funções do poder central, a padronização do desempenho escolar até o estabelecimento de parâmetros de comparação e de classificação das escolas, tudo isso influencia a implantação e a realização de um sistema de avaliação na educação. Esses fatores têm intensificado os modelos de exames, modificando a natureza da prática avaliativa para o controle da eficácia da educação.

Desse modo, as reformas educacionais orientadas pela lógica neoliberal procedem aos ajustes do saber em relação ao desenvolvimento da economia e a avaliação passa a ser o instrumento para medir a produtividade desse “acordo”. “O Banco Mundial é, pois, um dos importantes instrumentos que agem no sentido de aumentar a função controladora do Estado e assim colabora para justificar a designação de Estado avaliador.” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 37).

Nesse sentido, a avaliação como instrumento da gestão educacional torna-se o recurso-chave para a transformação do papel do Estado como legislador e avaliador. Tal movimento deu origem à expressão “Estado avaliador,” sobretudo pelas políticas neoliberais, a partir de 1980.

Segundo explica Afonso (2000, p. 49):

[...] o Estado vem adotando um ethos competitivo, neodarwinista, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos.

Como observa Sordi (2002, p. 67):

Essa intencionalidade encontrou na lógica e na cultura de avaliação tradicionalmente praticada pela escola capitalista suas grandes aliadas. Assim, faz sentido a afirmação de que, no projeto neoliberal, o Estado mínimo é máximo na avaliação.

De fato, a política de avaliação no mundo globalizado pode desempenhar o papel estratégico para operacionalizar o controle do Estado-avaliador sobre os resultados do sistema escolar aprimorando a uma filosofia de mercado educacional, que se assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e recursos aplicados e no incentivo à competição entre escolas.

É nesse contexto educacional que a gestão e a avaliação de sistema passam a compor um só eixo, porque uma é a retroalimentação da outra, para impulsionar a produtividade pela retratação da realidade, da competitividade entre as escolas e do controle da qualidade na educação do sistema, seguindo a orientação das metas do MEC, as quais, por sua vez, seguem as do Banco Mundial, vinculando a educação à lógica do mercado. Pressupõe-se, em havendo maior racionalidade no processo educativo, que a verificação das metas atingidas se dê de modo transparente e inequívoco. Mas estão aí os motivos pelos quais os resultados apresentados pela avaliação externa merecem atenção do gestor, pois é preciso interpretar o que dizem os números! Ora, se esses se referem a um valor posicional, convém, então, que o gestor interprete a posição dos números referentes à realidade local.

Os números governam, então, não como “puros” números, mas por meio do entrecruzamento dos discursos paralelos que circulam pelos relatórios para traçar o perfil [...] definem trajetórias para sinalizar progresso ou identificar locais potenciais de intervenção por meio de políticas de estado (POPKEWITZ & LINDBLAD, 2001, p. 112).

As distinções e divisões das estatísticas que posicionam os números comparam dados (êxito ou fracasso escolares) contidos em relatórios dos resultados da avaliação, representando uma modalidade chave para governar a educação, vista pelos critérios da racionalidade que implementam políticas e justificam ações em nome da qualidade, da eficiência e da inclusão educacional ao apontarem numericamente os excluídos.

Essa orientação propõe um mecanismo de regulação da organização central que, em função da prioridade racional, o modelo da administração escolar vem reduzindo a prática avaliativa em uma verdadeira prática de contabilidade de produto educacional. A adesão dos sistemas de ensino a essa orientação tem desenvolvido um modelo simplificado de administrar a realidade educacional tratado por muitos autores, entre eles, destacam-se os de Freitas (2002, p. 86), que enfatiza:

O embate então se trava no raciocínio “praticista” de obter resultados a qualquer custo, de cumprir acordos internacionais e de angariar estatísticas favoráveis – que induz medidas que não encontram sustentação nem na realidade social, nem na realidade do sistema educativo.

O mesmo contexto é assim explicado por Sordi (1999, p. 91):

Resolvem a questão simplificando-a e empobrecendo a riqueza de dados que poderiam ser obtidos se a avaliação que se propõe como porque inevitável, porque imposta pela agenda educativa governamental, fosse explorada em toda a sua positividade para revitalizar o projeto institucional.

No extremo dessa racionalidade administrativa existe uma intencionalidade de mudança nos dados da educação, segundo a qual a avaliação se tornou o centro das decisões por apontar as direções de mudanças à gestão do sistema de ensino. Acredita-se que a implementação dos resultados alcançados por meio da avaliação deve propor novas ações educativas que levarão o sistema a se aproximar do cenário idealizado.

A avaliação externa, como parte das decisões da gestão da educação, tende a refletir o modelo organizacional em que está inserida para o atendimento às políticas da educação do novo tempo. Assim, é evidente que uma gestão centralizadora e autoritária tenha como foco a supervalorização dos aspectos técnicos sobre o produto da oferta educacional, o que favorece sobretudo o uso da avaliação externa como grau de controle nos resultados/produtos dos sistemas de ensino.

A utilização dos resultados dessa avaliação tem se mostrado ser eficiente para representar quantitativamente o rendimento escolar de um sistema, porém, carece de maior análise das relações sociais e pedagógicas mostrando-se distantes do uso dos resultados que a avaliação oferece para intervir na realidade escolar.

Possivelmente, um dos impasses da realização dessa avaliação esteja no pouco tempo oferecido às escolas avaliadas para refletir sobre o que é, o que propõe e a discussão dos resultados para fomentar iniciativas para a melhoria da qualidade do ensino. A realidade tem demonstrado que o sistema e, conseqüentemente, as escolas pouco ou nada acrescentam sobre determinados resultados por exemplo, investigar a origem do fracasso da aprendizagem; discutir o resultado com os professores, problematizando o desempenho dos alunos para que, no coletivo, possam localizar o ponto de partida para a implementação de melhorias.

As inflexibilidades ocorridas nesse cotidiano e as resistências à avaliação externa por parte de algumas escolas representam obstáculos para a realização dessa avaliação. Isso porque a racionalidade técnica que subsidia essa avaliação pressupõe uma relação de linearidade entre a utilização de informações e a tomada de decisões isoladas no âmbito do sistema de ensino têm promovido a competitividade entre as escolas de um mesmo sistema de ensino e ainda podem escamotear os problemas em vez de indicá-los para soluções efetivas. Sordi (1998, p.46) afirma:

O uso abusivo de avaliações orientadas por pressupostos positivistas, preocupado com a hierarquização das instituições e das pessoas, atrelado a uma definição apriorística de indicadores universais que permitem mensurar de modo homogêneo e neutro o desempenho de diferentes instituições, imprime marcas no modelo de ensino que desconsideram aspectos nucleares aos projetos educacionais específicos e servem bem pouco à finalidade educativa que deveria reger as práticas de avaliação.

Como se pode observar, o problema não está na existência da avaliação externa, mas no uso da avaliação como controle de um produto educacional influenciado pela ideologia empresarial e pelo determinismo das reformas educacionais neoliberais, que emudecem a sensibilidade e desencantam a riqueza na interpretação de dados que a avaliação externa pode oferecer para firmar relações entre escolas e o sistema e para a implementação do projeto político-pedagógico-institucional.

No entanto, os efeitos da avaliação externa à rede de escolas, de iniciativa governamental, têm influenciado novas estruturas para a educação básica que vão desde a organização do ensino, como a adoção de ciclos; prática docente, por meio de Parâmetros em Ação no ensino fundamental; Prêmio Educação para a Qualidade do Trabalho; reestruturação do currículo, como os Parâmetros Curriculares Nacionais; até o rendimento escolar, com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Esses fatores têm gerado uma falsa concepção de adesão da proposta avaliativa para a realidade educacional, reduzindo-a apenas ao cumprimento de

determinações pré-estabelecidas e não dando conseqüência aos resultados, pois esses têm apontado que os problemas da educação de base pedagógica não têm sido resolvidos em sua plenitude.

Isso não invalida o potencial da avaliação como instrumento decisivo para determinar os rumos do trabalho pedagógico. Apenas denuncia as possibilidades infinitas de se valer do braço invisível da avaliação para praticar de maneira asséptica as rupturas que se entenderem importantes para o fortalecimento de determinados projetos políticos (SORDI, 1998, p. 46).

É difícil não perceber a influência do “braço invisível” da avaliação nas decisões da gestão dos sistemas de ensino priorizando os dados quantitativos sobre os qualitativos do desempenho dos alunos. Também se identifica a avaliação como uma prática intencional da gestão dos sistemas para a autonomia da gestão escolar ao dar conseqüência aos resultados.

O pouco debate dessa magnitude constitui um impasse no desenvolvimento da proposta avaliativa, pois, tende-se a impulsionar uma estratégia única de avaliação de medição da qualidade, tal como o sistema nacional de avaliação, que é parte de uma reforma educativa vinculada a uma política do Estado.

Daí a importância deste estudo que possibilita refletir sobre as experiências que vêm sendo realizadas de forma isolada, mas que propõem compreender as funções da avaliação de sistemas, segundo Freitas (2002, p. 89):

Avaliações de larga escala ou avaliações externas à escola devem ser entendidas como de utilidade definida e para a obtenção de elementos para definição de políticas e jamais para a utilização como decisão que afete as próprias categorias intrinsecamente ligadas aos processos educativos [...].

No entanto, aí estão as implicações e os descaminhos da avaliação externa a qual, por envolver uma cultura de avaliação ainda jovem no Brasil, aproveita de forma insuficiente as informações produzidas, provocando limitado impacto nos sistemas estadual e municipal de ensino. Uma dessas insuficiências apresenta-se na forma de como a escola vê o sujeito da avaliação externa; aquele que representa a elite dirigente, quem decide e quem toma decisões certas para as escolas. Esses fatores agregados à procura obsessiva de resultados dificultam a conjugação entre as duas instâncias: a da Secretaria e a da escola.

Porém, para haver mudanças no sistema de ensino, precisa maior articulação entre Secretarias de Educação e escolas e conseqüentemente maior será a probabilidade de a avaliação externa implementar as políticas educacionais. Nesse processo, se a avaliação externa for realizada como desejável, a adesão certamente ocorrerá espontaneamente em todos os sentidos.

2.3 Referentes da avaliação externa: breves considerações acerca do SAEB

Pretende-se, neste momento, apontar algumas referências do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB para posteriormente analisar as experiências em avaliação externa implantada pela gestão do sistema municipal de ensino.

O início do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) se deu por meio do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro – EDURURAL - realizado em 1981, 1983 e 1985, pela Fundação Cearense de Pesquisa e Fundação Carlos Chagas, conforme relata Gatti (1994, p. 67):

Este projeto visava à melhoria das condições do ensino na zona rural dos Estados do Nordeste brasileiro.[...] com coleta de dados em uma amostra aleatória de 603 escolas em três Estados: Pernambuco, Piauí e Ceará. Constou de estudos sobre diversas variáveis (condições das escolas, merenda escolar, perfil de professores, impacto de treinamentos, condições das famílias dos alunos, etc) e dentre elas o rendimento escolar das crianças. Foram testadas todas as crianças que freqüentavam as 603 escolas nas 2^{as} e 4^{as} séries do primeiro grau em Língua Portuguesa e Matemática. Os testes foram constituídos com base em um levantamento das atividades curriculares efetivamente desenvolvidas nestas escolas, a partir do que se estabeleceu um conjunto de conhecimentos e habilidades que as crianças em cada um dos dois níveis deveriam ter minimamente dominado [...].

No entanto, os problemas revelados pelo EDURURAL e que ainda se refletem na educação brasileira indicam que as lideranças locais precisam rever a conseqüência de suas adesões à avaliação, como informa a autora:

[...] através dos dados de seis estudos etnográficos realizados em municípios destes três Estados, ao longo de vários anos, foi possível trazer a tona algumas das razões subjacentes a esse problema. Razões estas que permaneceram inalteradas durante todo o período da avaliação, e que perduram ainda, como se pode constatar por outros estudos realizados em anos subseqüentes (frequência irregular, aprendizagem memorística, designação de professores por apadrinhamento, etc.). (Ibid, p. 67).

Os problemas apontados pelo EDURURAL, ainda encontrados nos dias de hoje, vêm contribuir para a afirmação de que o entrave à avaliação externa está no uso de seus resultados pelas escolas e não na tomada de decisão do sistema de ensino em fazer ou não a avaliação.

A procura pela melhoria do rendimento escolar fez com que o MEC, por meio do INEP, criasse outros programas em avaliação externa como os que foram realizados nos anos de 1987 e 1989; por exemplo, o Sistema de Avaliação das Escolas Públicas de 1º grau (SAEP), para subsidiar as Secretarias de Estado da Educação na coleta de informações sobre problemas da aprendizagem escolar. O programa, no final, avaliou 27.455 alunos, de 238 escolas, em 69 cidades localizadas em todos os Estados da Federação (GATTI, 1994; DALBEN, 2002; BONAMINO, 2002; VIANNA, 2002).

Por meio desses programas, ocorreu o prenúncio de um consenso, ainda que pequeno, sobre a necessidade do uso da avaliação externa a fim de obter informações que subsidiassem as tomadas de decisões para a implementação de políticas educacionais. Nesse sentido, diz Vianna (2002, p. 6):

Todas essas avaliações criaram uma atmosfera propícia ao surgimento do SAEB, na década seguinte, porque ficou evidenciado que avaliação não visa a punir, mas a identificar problemas e a propor soluções a serem imediatamente concretizadas, mas que nem sempre ocorrem.

O MEC, por meio do INEP, assumindo a responsabilidade que lhe cabe, passou a estruturar um processo de avaliação da educação básica em nível nacional denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), criado em 1990, em convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o propósito de prover a equidade e a implementação de políticas educativas para a obtenção da qualidade na educação básica.

A equidade e a eficiência são duas categorias que justificam a implementação do Sistema Nacional de Avaliação, conforme define Pestana (apud BONAMINO, 2002, p. 79):

Equidade é definida como “comparação” entre o resultado obtido pelo aluno, em termos de aprendizagem, competências ou habilidades, consideradas também as características (insumos/contexto/processo) da escola em que o ensino é ministrado e sua distribuição nas diversas regiões e redes de ensino. E a eficiência é traduzida como a “comparação” do resultado da relação entre a qualidade (rendimento dos alunos) e os insumos, o contexto e os processos que a escola utiliza para obtê-la.

Desse ponto de vista, as escolas com melhores recursos obterão, obviamente, melhores resultados na aprendizagem; portanto, dificilmente, por meio do SAEB se atingirá a verdadeira equidade na educação.

A necessidade da definição e controle de padrões de aprendizagem, feita com base em um Sistema Nacional de Avaliação, também se encontra contemplada no texto do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)⁹ com os objetivos de “ aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de primeiro grau e prover informações para avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional.”

O texto do Plano Decenal de Educação para Todos assinala o reconhecimento da necessidade de implementação de medidas e mecanismos de controle de aprendizagem, pois o controle do desempenho das escolas já estava sendo priorizado e desenvolvido pelo SAEB. Em síntese, ficam evidenciadas as ações centralizadoras da avaliação pelas políticas educativas. Isso parece representar uma autonomia que, embora decretada, apresenta para a gestão escolar condições para construir ações a partir dos resultados da avaliação, conforme as necessidades da realidade local.

A regulamentação do SAEB é tratada nos textos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 (art.9º, inc. VI), que atribui à União a responsabilidade de avaliar a educação nacional para “assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino”. (BRASIL, 1996).

Isso permite indagar os motivos da avaliação externa, uma vez que cabe à União assegurar o processo de avaliação em âmbito nacional, em colaboração com os demais sistemas, podendo esses implantar também seu sistema de avaliação das escolas. Por esse viés, cabe investigar mais os propósitos desse processo, mas implica também uma participação dos sistemas de ensino de modo consciente ao que se refere ao SAEB e, principalmente, quanto às informações oferecidas

⁹ BRASIL, Plano Decenal de Educação para Todos (Documento de Subsídio I), Brasília: MEC, 1993. p.28.

por ele, em relação à estrutura da educação, gestão educacional, perfil de docentes, alunos e pais. De posse desses conhecimentos, os sistemas de ensino (estadual e municipal), em parceria com as unidades escolares, podem e devem criar mecanismos para suas próprias intervenções, a partir dos resultados e de acordo com as necessidades da realidade local.

No entanto, percebe-se que a consolidação de uma relação harmônica, diante do processo de realização e divulgação dos resultados do SAEB, parece ainda estar longe do que poderia ser considerado razoável e, nesse movimento, a culpa deve ser distribuída entre todas as esferas dos sistemas, por não dar a devida importância sobre a ocorrência de uma adesão espontânea por parte do avaliado, ou seja, da escola.

O SAEB é um levantamento educacional realizado a cada dois anos e aplicado a uma amostra probabilística de alunos de escolas públicas e particulares de todos os Estados do país e do Distrito Federal. (BONAMINO, 2002). Agregam-se a essa definição os fatores temporal e espacial, para que os sistemas de ensino, a cada dois anos, possam implementar modificações aos dados apresentados pelo SAEB. Dessa forma, pode-se considerar que os sistemas de ensino teriam condições de conhecer como se organiza o processo de ensino-aprendizagem no âmbito das unidades escolares e de encontrar mecanismos para soluções e melhorias da educação.

A população avaliada pelo SAEB é referente a alunos matriculados na 4^a e na 8^a séries do ensino fundamental e na 3^a série do ensino médio. Trata-se de avaliação em larga escala; e o desempenho é obtido por meio de dois instrumentos: provas aplicadas a alunos das escolas selecionadas, por amostragem de âmbito nacional, e questionários, a fim de investigar os fatores intra-escolares (cognitivos) e extra-escolares (contextuais), os quais influem no desempenho dos alunos.

Os instrumentos cognitivos compostos de provas de desempenho dos alunos são elaborados com base em matrizes curriculares das diversas séries e disciplinas. São coletados conhecimentos quanto aos aspectos curriculares das áreas avaliadas.

Já os instrumentos contextuais são levantamentos de informação sobre os fatores que interferem no desempenho escolar, como os da infra-estrutura, equipamentos, gestão educacional (questionário para o diretor), valorização do professor (questionário para o professor) e de fatores socioculturais dos alunos por meio de questionários. (BONAMINO, 2002). Desse modo, é

possível estudar, por meio de dados estatísticos da evolução da matrícula, a taxa de escolarização, de repetência, evasão e promoção do sistema, assim como ter acesso às informações sobre a gestão educacional, prática docente e rendimento do aluno.

O foco central da avaliação adotada pelo SAEB está no rendimento escolar dos alunos por meio de testes, considerando:

[...] ser possível detectar não apenas os problemas do processo de ensino existentes, mas também, associá-los às condições em que são obtidos melhores resultados, bem como quais as áreas que exigem uma intervenção para melhorar as condições de aprendizagem (BRASIL, 1994, p. 18).

As diretrizes do processo de desenvolvimento técnico e institucional do SAEB asseguram o cumprimento da visibilidade social, da responsabilidade de cada segmento, de desenvolvimento de competências, de estabelecimento de parcerias e de utilização dos resultados para formulação e reformulação de políticas, programas e projetos educacionais. (PESTANA, 1998).

As propostas do SAEB, contidas em seus documentos, orientam os sistemas de ensino na implantação de programas que correspondam às expectativas apresentadas, entre as quais se destacam:

a) desenvolver indicadores de qualidade, equidade e eficiência do sistema; b) identificar problemas e diferenças em termos regionais e fatores que influenciam no desempenho dos alunos nas diversas séries e disciplinas; c) oferecer informações técnicas e gerenciais aos administradores da educação pública, para que possam formular e avaliar programas de melhoria da qualidade do ensino [...]. (BRASIL, 1997).

O baixo índice de conhecimentos dos alunos, que vem sendo apontado pelo SAEB, sustentou o argumento do MEC para a elaboração de um currículo único para o fomento da prática avaliativa e da eficiência do ensino. Em 1997, houve a construção das Matrizes Curriculares de Referência (MCR), para a orientação dos currículos das escolas brasileiras, e a implantação de parâmetros curriculares nacionais para a educação básica e para a organização de conteúdos, temas e habilidades devem, conseqüentemente, nortear a interpretação dos resultados. (DALBEN, 2002).

Sem a intenção de adentrar na discussão da concepção dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) implantados nas escolas, importa observar que a centralidade da avaliação impõe a construção de um currículo nacional. Tal disposição também reforça a questão da forma

de adesão sendo possível entender uma semelhança entre os PCN e o processo do SAEB. A situação de ambos reflete a forma submissa de muitos sistemas de ensino em relação às decisões do órgão central, sem a devida preocupação de estudar meios para que se adaptem à realidade, constituindo o impasse quanto aos objetivos pretendidos.

Nesse quadro, sobressaem o currículo e a avaliação como peças-chave para o monitoramento do sistema nacional de avaliação, por meio da supervalorização do saber-fazer dos alunos, isto é, a competência e habilidades elucidam a ligação entre educação e mercado, vistas pelo aspecto da centralidade do ensino com finalidade prática. É por esse mecanismo que a gestão do sistema de ensino capacita os professores e reformula a organização escolar, sem levar em conta as diferenças regionais e locais.

No entanto, há um fator interessante em relação à adesão ao SAEB e aos PCN que vem acontecendo em alguns sistemas de ensino, devido haver maior aceitação aos PCN em detrimento dos resultados do SAEB; este tem permanecido à parte do processo educativo, como se fosse um somatório de dados isolados visando a um produto final. No entanto, investigar sobre os possíveis motivos que levam a uma diferença no processo educacional demanda estudos futuros, uma vez que exige pesquisar outros horizontes.

O processo de institucionalização e implementação do SAEB passou por várias reformulações, entre elas a de revisão dos questionários e da coleta de dados para melhor aperfeiçoamento técnico e metodológico dos instrumentos utilizados. O SAEB de 2001, em seu 6º ciclo de avaliação avaliou o desempenho em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos matriculados nas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e dos de 3ª série do ensino médio.

Outras duas modificações foram adotadas a partir do 6º ciclo de avaliação do SAEB. A primeira, quanto aos cadernos de provas, reorganizados por especialistas das áreas de conteúdo, estatísticos, avaliadores, psicometristas e em psicologia cognitiva, de forma a dar maior sustentação científica na elaboração dos testes. A outra modificação foi a reestruturação do Plano Amostral com outros critérios, além da estratificação das escolas referentes aos ciclos anteriores, como a série em que o aluno estava matriculado, a Unidade Federativa, a localização da escola e a dependência administrativa. Também foram agrupadas as turmas por tamanho, compreendendo até três ou mais classes da série pesquisada.

Percebe-se que as aberturas deixadas pela nova proposta do SAEB possibilitam à gestão do sistema de ensino, seja a estadual e/ou municipal, estabelecer prioridades, entre outras, a pedagógica, alertando para a importância da discussão sobre a qualidade do ensino junto às unidades escolares, revendo conceitos e operacionalidades que influenciam no desempenho escolar. No entanto, essas necessitam de maiores conhecimentos por parte da gestão do sistema a fim de que faça valer a política educacional local e a função do projeto político-pedagógico nas escolas.

Possibilitam identificar a falta de um planejamento nos sistemas de ensino, que atenda às prioridades apresentadas pelos resultados do SAEB. Identifica-se a existência de uma frágil cultura em avaliação educacional, como também a cultura de gestão na e para a educação, pois uma gestão conhecedora de suas funções administrativas, pedagógicas e, sobretudo, políticas não se restringem apenas em atender ao padrão de qualidade apontado pelo SAEB, mas em ultrapassá-lo.

Identifica-se, ainda um diálogo inconsistente entre os sistemas de ensino com os resultados do SAEB, visto pela pouca valorização e utilização dos resultados e conforme propõe Sordi (1999, p. 95), é necessário:

Conjugar os dados da avaliação externa com os da avaliação interna, imbricar os dados quantitativos e qualitativos numa leitura dinâmica e contextualizada. Problematizar o diagnóstico à luz de referências claras manejadas por um gestor competente capaz de reinterpretar as brechas da lei e de se posicionar com criticidade na condução dos rumos de sua instituição.

O grande entrave do SAEB está no crivo político que a gestão dos sistemas de ensino dá a seus resultados. Essa afirmação advém do que se tem observado e vivenciado enquanto professora e, portanto, com acesso às decisões dos sistemas estadual e municipal, que vêm ocorrendo no Município de Três Lagoas (MS), local onde se deu a experiência focalizada por este estudo. Nesse contexto, pouco se sabe das implicações políticas do SAEB e de seus resultados. Tal como afirma Barreto (2001, p. 61) sobre os resultados do SAEB:

O fato de que algumas informações relevantes para mudanças significativas no sistema, já de há muito disponíveis na área, não venham sendo sistematicamente incorporadas às propostas de governo, revela também que a própria opção pela utilização de um tipo de informação e não de outro passa por um crivo político que qualifica ou desqualifica certa natureza de estudos e de dados e torna certas medidas plausíveis ou não, dependendo das forças hegemônicas prevaletentes.

Nesse caso, o impacto dos resultados da avaliação externa no sistema educacional depende de persistência investigativa, criatividade e competência da gestão em querer conhecer as finalidades de avaliar as escolas que compõem o sistema e administrar a qualidade dos resultados. Depende ainda da gestão dos sistemas criar mecanismos para implementar mudanças na educação diante da regulação desenvolvida pelo governo central, visto que o Estado estabelece objetivos de educação para os sistemas e, igualmente, define a qualidade dos resultados para as unidades escolares; portanto, a reflexão está sobre a autonomia da gestão do sistema escolar se restringir em como fazer, posto que, o quê e para que fazer parece pertencer à autonomia do Estado.

Porém, observa-se a existência de um paradoxo entre avaliação e autonomia à medida que a avaliação possibilita uma autonomia decretada ao sistema escolar; e, ao mesmo tempo, é ela que, de repente, vai abrir possibilidades por meio de seus resultados, construindo uma autonomia para o sistema gerir sua educação, implementando-a, modificando-a. A execução desse empreendimento dependerá do olhar do gestor em criar ou não seu próprio sistema de avaliação.

A esse respeito, é interessante apontar a consolidação de experiências em avaliação de sistema, que vêm sendo incorporadas às propostas de governos das instâncias estadual e municipal.

No dizer de Franco (2003) :

A demanda por avaliação em larga escala não tem se limitado à avaliação nacional: diversos estados têm procurado montar e estabilizar seus sistemas de avaliação. Além dos objetivos já proclamados pela avaliação nacional, os gestores estaduais têm insistido na importância de a avaliação em larga escala produzir informações que permitam interlocução com cada unidade escolar.

A exemplo do que vem sendo realizado em avaliação externa pelo sistema de ensino, pode-se citar a Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais (1992), o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP/(1996), e outros, dentre os quais, a experiência realizada na Rede Municipal de Ensino de Três Lagoas, MS, que se tornou objeto de estudo desta pesquisa.

CAPÍTULO III

O PERCURSO METODOLÓGICO: O PENSAR E O FAZER AVALIAÇÃO EXTERNA

3.1 A descrição do processo

Para atender os objetivos desta pesquisa, que se baseia na experiência em avaliação externa realizada pela gestão da Rede Municipal de Ensino de Três Lagoas, MS, entre os anos de 1997 a 2000, tomaram-se as seguintes decisões metodológicas:

a) Proceder à análise de documentos do tipo oficial, como os normativos, planos de trabalho, ofícios circulares; do tipo técnico encontrado em relatórios e atas de reuniões. Esses documentos foram pesquisados na Secretaria Municipal de Educação, atualmente denominada de Gerência de Educação com o propósito de esclarecer as intenções de avaliar as escolas municipais.

b) Entrevistar os coordenadores das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, da Secretaria de Educação, e os treze diretores das escolas municipais, que, à época, foram atores no processo de decisão. Com esses dados, pretende-se analisar o efeito dessa experiência tendo por base não apenas os documentos produzidos, mas também sua repercussão sobre a gestão escolar.

c) Recuperar informações extraídas da memória da pesquisadora, que, à época, vivenciou a experiência de avaliação em estudo. Nesse sentido, as idéias, intenções e decisões do passado

serão relatadas de forma fidedigna, procurando evitar autodefesa, por pressupor dificuldade de se isentar no presente, para atualizar as propostas do passado que faziam sentido naquela época.

A intenção é identificar categorias, as quais, certamente, revelarão o movimento iniciado desde a influência política para a elaboração do projeto em avaliação, compreendendo a produção dos textos normativos que orientam a prática, até, propriamente, sua concretização. O movimento triangular dessas ações possivelmente evidenciarão os impasses da experiência realizada na REME e a adesão a ela.

O primeiro eixo de captação da realidade recaiu na compreensão teórica de que as decisões que antecedem qualquer outra exercida no sistema de ensino emanam do modelo que está sendo administrado à educação. Depois iniciei a busca de documentos, entendendo-se que documento é qualquer veículo de comunicação escrita, visual e física, em forma de registros públicos, pessoais e outros.

Dessa forma, foram estabelecidos os primeiros contatos junto à Gerência de Educação para a solicitação de Atas de Reuniões realizadas na época, tanto com os coordenadores da Secretaria, quanto com os diretores das escolas, os quais registravam a intenção e as justificativas para a implantação da avaliação. Também solicitei os ofícios circulares que foram expedidos para as escolas, informando sobre a decisão da experiência, assim como manifestei o desejo e a necessidade de ter acesso aos arquivos das provas realizadas pelos alunos.

Nesse momento, deparei com alguns limites derivados da política da atual gestão. Não foi possível encontrar os documentos acima solicitados porque foram incinerados, conforme justificativa dada pela funcionária do Departamento de Educação: “os documentos de gestões passadas foram incinerados por não representarem mais nenhum significado...”¹⁰

Esse fato apresentou uma das fragilidades da gestão da REME de Três Lagoas, MS, pois apontou sua descontinuidade. Esse fenômeno é comumente observado, com maior transparência, durante a troca de uma gestão para outra. A impressão que se passa é a falta de “poder” da educação em manter vivas as metas políticas, independente dessa ou daquela gestão. Isso permitiu perceber que a história de uma gestão parece terminar junto com o seu mandato e que a educação não é vista como um sistema de ensino.

¹⁰ Informação verbal obtida por meio de entrevista, 2003.

Na verdade, interpretando um pouco mais, esse contexto retrata um modelo de gestão com ranços tradicionais, o qual se interpõe à manutenção de uma gestão democrática. Assim prevalecem as decisões de interesse de grupos particulares, justificam parâmetros universais para a educação, ou seja, esse contexto em nada parece ser novidade ou, até mesmo, exclusividade, por indicar a pouca importância que é dada aos trabalhos realizados em gestões passadas. É aí, possivelmente, que se sobressai a falta de uma política estável na educação e, conseqüentemente, sua fragilidade e dificuldade de concretização nas escolas, configurando em um emaranhado de iniciativas não concluídas.

Em vista disso, pesquisei os arquivos das escolas, onde foi possível encontrar os documentos como os ofícios circulares recebidos da Secretaria, Ata de Visita registrada quando a equipe da Secretaria estava na escola, cópias de Ata de Reuniões da Secretaria, que, esporadicamente, algumas diretoras haviam tirado para a escola.

Desse modo, foi possível ter acesso aos documentos comprobatórios da experiência como os Ofícios, Atas e Relatórios dos resultados da avaliação realizada que, certamente, expressam que as marcas deixadas por uma gestão podem permanecer ocultas ou expostas de modo intencional, mas jamais se apagam completamente. Tudo parece advir dos significados que representam um contexto social, econômico e cultural, o qual enseja as decisões da gestão do sistema de ensino e que passa a justificar o novo discurso.

O segundo eixo de captação da realidade pesquisada foi o da memória, propondo buscar as lembranças dos fatos vividos com a maior honestidade intelectual possível, para trazer à tona os motivos e as decisões em avaliar as escolas da REME. Esse relato está escrito na primeira pessoa do singular para situar o meu pensamento e as minhas decisões, enquanto gestora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação e na primeira pessoa do plural para identificar as ações decididas coletivamente, a fim de vincular as decisões tomadas no passado à disposição do tempo presente, de modo a evidenciar a estrutura da gestão da rede municipal de ensino daquela época.

É importante admitir que a memória poderá recuperar fragmentos que muitas vezes não constam em documentos oficiais e nem nas entrevistas. Por fazer parte de memória individual, as lembranças têm uma dimensão social particular e, conseqüentemente, estão sujeitas à maior

intensidade crítica. Na verdade, essa configura uma das dificuldades da análise qualitativa, pois o sujeito está duplamente envolvido como pesquisador e como parte da atuação analisada.

O terceiro eixo de compreensão da realidade foi entrevistar os coordenadores das áreas de Língua Portuguesa e Matemática da Secretaria e os diretores das escolas avaliadas. Assim fazem parte dessa pesquisa quinze sujeitos, sendo dois coordenadores da Secretaria e treze diretores que aceitaram participar do estudo e que serão preservados no anonimato. A partir daí, cada conjunto de idéias se transformou em unidades de contexto (o da Secretaria e o das escolas) no levantamento de categorias para a análise.

A escolha pelos coordenadores justifica-se pela intenção da pesquisa em percorrer o campo conceitual da avaliação. O que eles pensavam, na época, sobre aquela experiência? Quais foram os horizontes que conduziram as decisões naquele momento? É importante destacar que os coordenadores entrevistados já não atuam nesse cargo, sendo atualmente professores efetivos da REME, com mais de oito anos de magistério nas referidas disciplinas. As professoras (coordenadoras) são pós-graduadas (*lacto-sensu*) nas respectivas áreas e compreendem a faixa etária entre 35 e 40 anos.

Quanto aos diretores são professores efetivos da REME, com mais de dez anos de serviço. Compreendem a faixa etária entre 35 e 50 anos, sendo, em sua maioria, pedagogos com pós-graduação (*lacto-sensu*). Todos permanecem atuantes no cargo, pois foram reeleitos para a gestão de 2000-2004.

As entrevistas foram realizadas no local de serviço (escolas), entre os meses de fevereiro e março de 2003. A opção por entrevistá-los deve-se ao fato de serem eles os responsáveis por fazer a mediação da proposta educacional da Secretaria com as escolas orientadas pelos princípios, supostamente, democráticos segundo a qual cabe ao diretor apresentar e discutir com os professores as metas políticas apresentadas pela Secretaria de Educação e se ele não discutia, evidentemente, estaria deixando de exercer a função que lhe competia.

Por esses eixos de captação da realidade, estou tentando perceber a visão de quem faz a gestão educacional, daí a opção pelos sujeitos entrevistados. Assim, não foi objetivo nesta pesquisa estudar como a decisão de avaliação externa foi recebida pelos professores.

Ao dar movimento aos três aspectos privilegiados será possível verificar como esse conjunto de informações, caracterizadas pelas intenções da gestão chegaram até à base. O diálogo

entre eles foi necessário por considerar que os eixos, isoladamente, não são suficientes para responder, qualitativamente, as emoções e as tensões que ocorreram e como o processo foi percebido pelos gestores.

3.1.1 Relembrando o processo

A história nos ensina que a reconstrução de um caminho implica um processo de desconstrução que não apaga as marcas, ocultas ou manifestas, das construções anteriores.

Benno Sander

A história desse caminho se inicia pelo desejo da busca de melhoria da educação. Reconstruí-lo implica desconstruir as marcas deixadas pelas tensões e, também, pela ousadia experimentada em uma gestão de sistema de ensino, na realização da avaliação externa, durante quatro anos consecutivos, envolvendo diretores, supervisores de ensino, professores e alunos da 4ª série do ensino fundamental, das treze escolas da rede municipal de ensino de Três Lagoas, MS.

Hoje, a intenção de recuperar os fatos justifica-se por duas razões: a primeira está na tentativa de analisar a experiência realizada, enquanto sujeito integrante do processo; e a segunda, no intuito de colaborar com futuras equipes de gestão do sistema municipal de ensino, que articulem e desejem, por meio da avaliação externa das escolas, a melhoria não só do quadro estatístico do rendimento, mas também da qualidade da educação básica.

Assim, a preocupação está em deixar explícita a descrição do momento vivido e dos conflitos vivenciados no coletivo. Uma relação que se desenvolveu entre princípios de educação muito heterogêneos, explicáveis pelo modo como foi formada a equipe de trabalho, em sua maioria professores que não aspiravam atuar na Secretaria de Educação; mas que, ali estando, trouxeram as angústias, as frustrações vividas em sala de aula e, especialmente, o sonho de que uma educação melhor pudesse se tornar realidade.

Em 1997, com a troca do governo municipal, nova equipe de trabalho foi formada para ocupar os cargos e funções da estrutura governamental. A Secretaria de Educação não ficou diferente a essas mudanças e, desse modo, uma nova equipe foi constituída para administrar a REME.

Entre a nova estrutura organizacional da Secretaria estava a Divisão de Educação, setor que passei a coordenar, composta pelos (sub) setores: Técnico-Pedagógico (Práticas Docentes e Apoio Didático) e de Inspeção Escolar da Educação Infantil e Ensino Fundamental. No âmbito dessa organização, faziam parte da Divisão de Educação, professores que representavam as especialidades das áreas do currículo dos respectivos níveis da educação básica e que passaram a ocupar o cargo de coordenadores, mais conhecidos como técnicos, pressupondo maior eficiência na coordenação e direcionamento do processo ensino e aprendizagem.

As funções da Divisão de Educação/SEMED compreendiam as ações administrativas e pedagógicas, desenvolvidas em uma estrutura burocrática, envoltas em um emaranhado de pareceres, resoluções para normatizar o funcionamento da rede, sob o enfoque jurídico e normativo, como que, servindo de um respaldo às iniciativas que viessem a ser tomadas pela Secretaria de Educação e também como argumento para justificar às escolas sobre as decisões na definição de um paradigma de qualidade da gestão educacional.

Na rede municipal de ensino repercutiam, naquele momento, os ecos de várias vozes que conduziam a política nacional da educação desde a década de 90, entre elas, as vozes em prol da democratização da educação, sobretudo da educação básica, então preocupada em assegurar o acesso universal à qualidade de seus serviços e garantir a permanência dos alunos na escola e a conclusão de sua escolaridade.

Em decorrência da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9394/96, os sistemas de ensino passaram a ter maior flexibilização na organização do ensino e estabeleceu na avaliação educacional, em especial a avaliação externa, o instrumento para o controle de qualidade na educação.

O discurso que vigorava consensualmente era o de mudanças que, em perspectiva da gestão educacional, significaram naquela época ações para atender a nova Lei da Educação, até porque o atendimento a essas mudanças representava para a nova equipe a realização de um bom trabalho, não importando em conhecer, por exemplo, as condições de funcionamento das escolas.

Nessa circunstância, a gestão da REME passou a criar mecanismos burocráticos, centralizando as iniciativas que poderiam ocorrer no espaço das instituições escolares em decorrência da mudança do novo tempo na educação. O discurso era político e eloqüente para outorgar decisões tanto pedagógicas quanto administrativas como, por exemplo, a organização do calendário escolar em virtude da ampliação de dias letivos e de horas/aula; necessidade de aumento de números de alunos matriculados, professores mais capacitados, levantamento dos alunos com defasagem de idade/série para a implantação de salas de aceleração, entre outras.

Em relação ao fluxo escolar, o resultado foi surpreendente devido à quantidade exagerada de alunos com defasagem de idade por mais de quatro anos na mesma série, em consequência do acúmulo de repetência, evidenciando um grave desencontro entre os propósitos do discurso e a prática democrática para com o aluno-cidadão, que não era reconhecido como tal.

Reconheci, naquele momento, que tinha de intervir com o propósito de mudar a realidade local, pois, caso contrário, seria conivente com a situação. Precisava encontrar caminhos que indicassem soluções para a mudança da REME em relação aos resultados da evasão e da reprovação dos alunos na escola.

Em relação à evasão ocorrida na 4ª série, poderia ser justificada pela falta de oferta da 5ª série na maioria das escolas municipais visto que a Rede não atendia totalmente essa demanda. Apenas três escolas ofereciam a continuidade do ensino fundamental e essas apontavam baixo desempenho dos alunos, principalmente em Língua Portuguesa e Matemática.

A preocupação recaiu nessas escolas por oferecerem condições de conhecer o desempenho exclusivo da REME, pelo fato de a maioria dos alunos ter cursado desde a primeira etapa do ensino fundamental.

Isso exigiu da Secretaria um acompanhamento mais de perto do processo ensino e aprendizagem, porque a maioria das escolas justificava o baixo desempenho apenas no fracasso do aluno e na competência do professor. Não havia uma preocupação sobre a proposta curricular para a Rede, o que existia era um programa de conteúdos, sistematicamente organizado e, no final de cada bimestre do ano letivo, a aprendizagem era verificada por meio de provas rigorosamente marcadas no calendário escolar como “semana de provas”. Poucas oportunidades eram dadas aos professores para o aperfeiçoamento de sua prática e a estrutura predial das escolas estava em péssimas condições.

A nova política educacional promoveu algumas iniciativas para a gestão, entre elas a de romper com as decisões tomadas dentro de gabinetes da Secretaria propondo discutir com as escolas ações que favorecessem maiores condições para a qualidade da educação, bem como o acesso e a permanência da criança em idade escolar na escola. Impôs abrir o espaço da gestão escolar para maior participação dos pais nas decisões dos Conselhos de Escola e, conseqüentemente, maior controle do sistema sobre o desempenho dos alunos na escola.

Com base no atendimento do conjunto normativo-legal da política nacional de educação, a gestão da REME procurou priorizar em seu plano de trabalho as metas e os objetivos educacionais de acordo com os estabelecidos pela legislação em vigor. Em relação à proposta pedagógica, procurou-se seguir as orientações contidas nas propostas pedagógicas do MEC, estudando-as e adaptando-as de acordo com as dificuldades e necessidades da realidade, entre as quais se destacavam: os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEI), os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e as Diretrizes Curriculares da Educação Municipal.

O modelo organizacional do sistema era o democrático, cujas decisões, em sua maioria, era discutida em reuniões com as escolas, porém, a decisão final era sempre da Secretaria. Dessa forma, era mantida a “tradicional” postura autoritária das camadas dominantes, a de unilateralmente tomarem decisões respaldadas por um discurso oficial, que concedia às instituições uma tendência para a aceitação passiva de normas e modelos de educação impostas verticalmente pela Secretaria.

Adentrar as escolas foi o alvo principal que motivou a realização da avaliação externa como um instrumento, que possibilitasse em curto prazo conhecer a realidade do processo de ensino e aprendizagem e apontar caminhos por onde começar a procura de soluções.

Assim, a idéia de se criar um projeto de avaliação das escolas foi reforçada como possibilidade de conhecer a realidade sobre o desempenho escolar daquele momento e, a partir daí, analisá-lo para posteriormente introduzir ações que favorecessem o cumprimento das metas pretendidas durante a gestão.

É forçoso reconhecer que não se dispunha de conhecimento teórico suficiente sobre a avaliação pretendida. Na verdade, não me pareceu haver uma preocupação naquele momento sobre essa falta, a preocupação estava em mudar aquele quadro que apontava índices elevados de repetência e evasão em um menor tempo possível.

Também, não há como omitir que parte da motivação para a realização da experiência em estudo foi ocasionada pelo impacto causado na mídia com a divulgação do Exame Nacional de Cursos (ENC), o chamado “Provão”¹¹, que, de certo modo, influenciou e encorajou a tomada de decisão, uma vez que somente as escolas da rede estadual eram contempladas pela avaliação do SAEB.

Sob essa ótica, não foi nenhuma novidade implantar a avaliação externa na REME, visto que a política, a estrutura organizacional e as relações contribuíram para essa realização, servindo também como uma dinâmica para agilizar a precisão das ações, tendo em vista o curto período de que dispõe uma gestão educacional para conhecer e gerenciar uma realidade tão diversificada.

Mas, não imaginava que tal decisão, quando posta em prática, pudesse criar ambientes, muitas vezes, constrangedores e até de mal-estar na relação da Secretaria com as escolas, mesmo justificando a boa intenção na melhoria da educação. A questão estava, possivelmente, no mecanismo de intervenção já que a avaliação representava o poder de confirmar, o que, muitas vezes, fingimos não querer ver.

O momento foi de tensão e medo nas escolas e a Secretaria se viu, de repente, tendo de lidar com uma questão, a qual ela mesma não tinha o preparo suficiente para responder, promovendo uma conscientização sobre a importância dessa avaliação. Assim, prevaleceu o discurso oficial, quer as escolas aceitassem quer não, elas foram levadas a participar do “provão”, como ficou conhecida essa experiência na REME.

A proposta de avaliar as escolas foi apresentada em reunião interna na Secretaria Municipal de Educação - SEMED, com a equipe de coordenadores pedagógicos da Divisão de Educação, para um maior conhecimento dos objetivos dessa avaliação e planejamento para levantamento de objetivos dos conteúdos e elaboração de provas; definição de critérios e procedimentos para a realização da avaliação.

Foi realizado pela SEMED um levantamento nas escolas sobre conteúdos e metodologias usadas em salas de aulas, principalmente, modelos de provas utilizadas pelos professores, a fim de subsidiar a elaboração das provas e ampliar seu raio de ação. A preocupação estava em se

¹¹ Está em vigor na educação superior brasileira desde 1996 e recebeu a denominação “Provão” pela classe estudantil e posteriormente adotada pelos órgãos oficiais da educação.

adotar uma postura unidimensional da equipe frente à escola para o que seria o objetivo do “provão”.

Os diretores e supervisores eram convocados por meio de ofícios a participarem das reuniões, em que seriam esclarecidos os objetivos a serem alcançados, a metodologia que seria utilizada no “provão” e para definir uma data para sua realização. Durante as reuniões, abria-se espaço para ouvir sugestões e oferecer maiores informações sobre as provas e para definir horário, uma vez que seria realizada no período de aulas. A Secretaria procurou deixar claro que era de responsabilidade dos diretores, o repasse das informações e decisões tomadas na reunião aos professores de sua respectiva escola, bem como conscientizá-los sobre a importância do processo.

A oficialização da avaliação era feita por meio de ofícios circulares que informavam com antecedência a realização das provas, mas, mesmo assim, esse momento era previsto pela escola desde o começo do ano letivo e de diferentes formas, ora tensas, ora desafiantes e com expectativas em relação aos resultados.

A cada realização do “provão”, os resultados apontavam alguns sinais de avanços e outros novos problemas de aprendizagem. Assim, tornou-se necessária a constante reformulação dos objetivos em cada elaboração do “provão” em face dos resultados apresentados. Isso fez com que ocorressem mudanças na elaboração e nos critérios para correção das provas e também na forma de divulgação dos resultados. Além disso, os resultados tornaram-se cada vez mais um instrumento de orientação para tomada de decisões da gestão da REME, pois fornecia dados para diagnosticar as dificuldades de aprendizagem, para a reelaboração do currículo e escolha de temas para a capacitação de professores.

Assim, o “provão” teve como objetivo principal melhorar o rendimento escolar, até porque naquele momento era esse o conceito que a Secretaria tinha sobre qualidade de educação. Conforme consta em Relatórios do “provão” (1997 a 2000), a intenção da avaliação foi subsidiar a Secretaria na elaboração e acompanhamento de uma proposta de trabalho para a REME.

Em 1997, o objetivo do “provão” foi desenvolver uma pesquisa avaliativa na 4ª série, com os conteúdos já trabalhados anteriormente, com vistas a oferecer ao corpo docente condição de inovação para o ensino.

O “provão” realizado em 1998 teve como objetivo analisar o nível do processo de ensino e aprendizagem proposto nas diretrizes curriculares da REME, conhecer as dificuldades e estabelecer prioridades para os trabalhos a serem realizados.

Em 1999, visava identificar o conjunto de descritores e desempenho desejável dos alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, isto é, do saber elaborado de ler, escrever, calcular, a fim de estruturar a trajetória escolar do aluno e para a reflexão e avaliação do trabalho da equipe pedagógica da SEMED, dos professores, supervisores e diretores da escola sobre a produção de conhecimento escolar.

Em 2000, o “provão” teve como objetivo enriquecer e ampliar a melhoria da educação exigindo maior comprometimento das escolas com os resultados. Para tanto, a Secretaria colocou à disposição das escolas um trabalho em parceria para melhor interpretar os resultados das provas, entendendo que, coletivamente, pudesse criar ações que assegurassem maior sucesso na aprendizagem dos alunos.

Desse modo, o “provão” teve como finalidade conhecer e diagnosticar a construção dos conhecimentos básicos em Língua Portuguesa e Matemática pertencentes à proposta pedagógica da 3ª série da REME, para, posteriormente, identificar as dificuldades e analisar as hipóteses do não aprendizado por alguns alunos.

Para a realização das provas, tinha um representante da Secretaria na escola, que se responsabilizava pelo processo avaliativo daquele local. Durante o processo de elaboração, realização e divulgação da avaliação, estive à frente para responder às críticas positivas e negativas que ocorreram, construindo um intenso envolvimento com a experiência. Esse envolvimento surgiu durante a primeira avaliação, após ter conhecimento do baixo resultado, que ultrapassou as expectativas da equipe da Secretaria.

O baixo desempenho dos alunos apresentados no “provão” provocou momentos angustiantes para a Secretaria por não saber quais as providências que deveriam ser priorizadas. Os erros apontavam uma superficialidade no processo de ensino e aprendizagem. Foi inadmissível, por exemplo, identificar alunos que permaneciam durante quatro anos numa sala de aula e não sabiam escrever um texto ou realizar operações matemáticas simples.

Por essas e outras situações de extrema delicadeza em relação à qualidade de ensino das escolas da REME, criou-se um impasse por não se saber, de imediato, o que priorizar, se era em

relação à aprendizagem, ao ensino, ao currículo, às condições de trabalho ou se tudo poderia ser resolvido por meio de uma nova proposta de capacitação continuada dos professores.

O apelo, tanto por parte das escolas quanto da Secretaria, foi único sobre o que fazer com os resultados. O momento revelou ser de grande responsabilidade por ter encontrado o que se procurava, aumentando assim o compromisso da Secretaria com a rede em consequência desses dados.

A divulgação dos resultados era feita, primeiro, em reunião com a equipe da Secretaria para conhecimento e depois em reunião com as escolas sem identificar o nome da instituição, apenas os resultados contendo os erros e os acertos. Somente depois de ter havido um planejamento para trabalhar com esses resultados é que a Secretaria levava as provas para as escolas e lá mostrava e discutia com os professores. Nesse momento, começamos perceber que cada escola tinha suas características próprias para administrar o processo educacional, levando em consideração sua história, necessidade e local em que se encontrava inserida.

Em muitas escolas, a receptividade do corpo docente com a Secretaria para discutir sobre os resultados foi polêmica. As reações foram diversas, alguns professores manifestaram a adesão com elogios e apoio à implantação, outros mostraram resistências e inseguranças, justificando não haver necessidade dessa intervenção. Houve ainda professores que consideraram o “provão” como um afronta à sua prática docente e à sua competência profissional.

Propondo que o “provão” alcançasse uma dimensão maior nas escolas, surgiu a preocupação em promover maior reflexão sobre a avaliação realizada pela escola. A Secretaria passou a incluir o tema avaliação em seu programa de capacitação de professores, proporcionando palestras proferidas por pesquisadores da área, assim como sessões de estudos sobre as produções publicadas sobre avaliação, entre essas, a de Luckesi (1986), Sousa (1994) e Freitas (1995).

A repercussão e os efeitos dos resultados do “provão” na escola motivou a realização de um seminário para divulgar o “provão” de 1999, em substituição à prática anteriormente adotada para a divulgação dos resultados nas escolas. Esse seminário teve a intenção de apresentar uma discussão sobre o desempenho dos alunos avaliados de forma mais próxima com as escolas.

À medida que as escolas foram se apropriando dos objetivos do “provão”, os professores passaram também a exigir melhores condições de trabalho, disponibilidade de tempo para estudos

para os professores, e para a estrutura predial quanto à reforma em todos os sentidos como lousa, pinturas, sanitários, espaço para a biblioteca, carteiras, livros e quanto à aquisição de materiais didáticos para o desenvolvimento dos trabalhos.

Dessa forma, a prática avaliativa foi se estruturando e ganhando espaço no planejamento da Secretaria, por entre os permanentes questionamentos advindos das escolas - diretores e particularmente dos professores - que se mostravam receosos quanto à verdadeira intenção daquela avaliação. Eram questões relacionadas ao objetivo da prática avaliativa, se essa seria mesmo para diagnosticar ou para punir e classificar as instituições pelos resultados apresentados. Algumas perguntas referiam-se à autoridade da Secretaria de Educação para avaliar as escolas.

Muitas dessas escolas chegaram a questionar a competência do avaliador. Também surgiram problemas com a própria equipe de trabalho, que não queria mais participar desse processo por causa do desgaste que o momento provocava.

O “provão” foi então se estruturando e indicando alguns sinais de melhorias sobre os aspectos da prática pedagógica em relação à metodologia utilizada pelo professor, à compra de materiais didáticos e à maior preocupação da escola com a qualidade do ensino e aprendizagem. O “provão” tornou-se o norte da Secretaria para desencadear as ações pedagógicas, possibilitando analisar os aspectos que precisavam ser reformulados.

As mudanças introduzidas na REME, originadas dos resultados do “provão,” produziram uma adesão imposta, principalmente, por estarem relacionadas às resistências de algumas escolas às inovações pedagógicas; e para a equipe pedagógica da Secretaria apresentava novos desafios, principalmente em relação a fundamentação teórica.

Em 1997, o primeiro resultado do “provão” evidenciou uma segmentação fragmentada no currículo de 1ª à 4ª séries do ensino fundamental visto pelas dificuldades dos alunos em interpretar o enunciado de um problema ou de escrever um texto. Por terem sido os primeiros resultados, causaram impactos entre as escolas.

O segundo “provão,” ocorrido em 1998, demonstrou a necessidade de se conhecer o perfil dos alunos da REME para agregar informações da realidade do processo ensino e aprendizagem à avaliação. Essa intenção fez a Secretaria buscar parceria com os Departamentos: de Educação e de Exatas, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Campus de Três Lagoas), para as orientações na continuidade do “provão” e no levantamento do perfil socioeconômico e cultural dos alunos matriculados nas escolas da REME. Nesse ano, tivemos também o primeiro acesso ao

Relatório do SAEB 97- *Primeiros Resultados*/INEP/MEC, favorecendo maiores conhecimentos para a equipe da Secretaria e motivando de certa forma, novos parâmetros sobre a avaliação das escolas.

Em 1998, a prioridade recaiu sobre a capacitação de professores, supervisores e diretores, com ênfase no esclarecimento dos erros apontados nas provas. Nessa ocasião, a Secretaria já demonstrava sinais de controle do desempenho escolar, procurando vincular a superação dos resultados na capacitação de professores.

Os resultados do “provão” de 1999 foram analisados junto ao Relatório de Pesquisa do perfil dos alunos da REME realizado pela Universidade, possibilitando estudos comparativos entre os dados revelados pela pesquisa e pelo “provão”. Foram levantados dados referentes à realidade local onde a escola estava inserida, o grau de escolaridade da família dos alunos, a dificuldade para o acesso à escola, entre outros dados.

A Secretaria, diante dos dados do relatório, iniciou junto às escolas um trabalho visando à reorganização do trabalho escolar na REME como: a implantação do projeto de sala de aceleração para os alunos que apresentavam uma defasagem de dois anos ou mais na aprendizagem entre idade/série; maior reflexão sobre as causas do fracasso escolar tanto pela repetência, evasão quanto pela aprovação, pois foi necessário repensar sobre a qualidade da aprovação na REME, criou salas de incentivo a leituras e motivou a presença dos pais na escola, porque muitas unidades escolares divulgaram os resultados do “provão” em reunião de pais, justificando a necessidade dessa parceria para a superação dos resultados apresentados.

Esse processo demandou a criação de um esquema de capacitação de professores para maior conhecimento das propostas de mudanças. Os encontros eram realizados na Secretaria e/ou nas horas de trabalhos pedagógicos dos professores nas escolas, visando proporcionar estudos que esclarecessem dúvidas e dificuldades quanto ao ensino e aprendizagem dos conteúdos e que refletissem a prática, destacando o ponto valorativo na trajetória vivenciada com os alunos e também os momentos refletidos com seus colegas.

Por fim, apesar da avaliação crítica aqui pretendida, essa experiência também foi feita de sonhos. Sonhos que, em algum momento, apontam para uma realidade possível.

3.1.2 Estrutura da proposta do “provão”

Conforme consta em relatórios (TRÊS LAGOAS, MS, 1997-2000), o “provão” passou por dois processos de aplicação. Em 1997, essa avaliação se caracterizava por ser apenas uma pesquisa de um dado momento, ou seja, visava subsidiar as propostas de uma nova gestão; portanto, não era intenção da equipe pedagógica da Secretaria dar continuidade a essa avaliação.

No entanto, por causa da riqueza do que foi revelado e das possibilidades na definição de prioridades educacionais, a Secretaria propôs às escolas, em 1998, dar continuidade em avaliar o rendimento escolar da REME para poder identificar possíveis melhorias em relação à avaliação anterior.

Assim, organizou-se por momentos, para descrever as etapas do projeto do “provão” contidos em relatórios:

a) MOMENTO DE ELABORAÇÃO

Foram elaborados dois modelos de provas para Língua Portuguesa e para Matemática por ter sido o “provão” realizado em dois dias diferentes. A rede foi dividida por números de escolas distribuídas em duas regiões conforme a localização.

Os conteúdos avaliados pertenciam aos das Diretrizes Curriculares da 3ª série, visto que as provas eram realizadas com os alunos da 4ª série, no início do ano letivo. A elaboração das provas ficou sob a responsabilidade das coordenadoras das respectivas áreas avaliadas.

Em Língua Portuguesa, os conteúdos contemplados foram interpretação de texto, redação e gramática (contextualizada). As questões foram originadas a partir da leitura de texto, propondo obter diversas informações sobre o grau de desenvolvimento de interpretação e de gramática, bem como as demais áreas do conhecimento. Isto é, não se procurou com isso priorizar apenas o conhecimento da disciplina avaliada, mas, por meio dela, conhecer a aquisição de conhecimentos dos conteúdos das demais disciplinas do quadro curricular.

Para a avaliação de Matemática foram avaliados os conteúdos das quatro operações, expressões, problemas, geometria e frações. Pretendeu-se avaliar o raciocínio e a elaboração de

cálculos não como um saber mecanizado, mas como um saber relacionado a situações do cotidiano, entre a Matemática e as outras áreas do conhecimento e entre os diferentes temas matemáticos, enfatizando a construção de conhecimento em diversas situações de raciocínio tais como: identificar, interpretar, analisar, comparar e resolver situações do cotidiano.

b) MOMENTO DE REALIZAÇÃO

As provas eram elaboradas e impressas pela SEMED e seladas em envelopes destinados às escolas. Essa decisão, a princípio, se justificou por fazer parte de iniciativa da Secretaria e por oferecer maior caracterização externa ao processo.

Procurava-se realizar o “provão” no primeiro bimestre, preferencialmente, no mês de abril de cada ano letivo, propondo com isso adquirir tempo para soluções durante o ano letivo para trabalhar com os resultados das provas.

Durante a realização das provas, o professor poderia permanecer na sala de aula, desde que não ocorresse nenhuma interferência sua em relação à resolução das questões pelos alunos. Por não possuir a caracterização obrigatória, não se pensou em nenhum momento a possibilidade de haver uma recusa por parte da escola ou dos alunos em querer participar da avaliação, com isso, a presença dos alunos no “provão” foi considerada excelente.

Alguns professores colaboraram para esse clima, oferecendo ajuda na organização dos alunos, enquanto outros se mostraram indiferentes a essa avaliação. Talvez por ser uma iniciativa externa, não manifestaram interesse, optando por permanecer na sala dos professores até o término das provas.

Em relação aos alunos, foram observados diferentes comportamentos. Alguns aparentemente desmotivados, sem nenhuma preocupação em querer responder as questões da prova e permanecendo imóveis, apenas esperando terminar o tempo destinado à avaliação para entregá-la, e outros, extremamente preocupados em responder todas as questões da prova.

c) MOMENTO DA DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

O “provão” teve seus resultados avaliados em duas instâncias: na da Secretaria e na das escolas. Na da Secretaria, para efeito de análise dos resultados entre os coordenadores pedagógicos, foram identificados por unidade escolar os acertos e as dificuldades apresentadas na aprendizagem dos alunos, na tentativa de traçar uma linha embrionária do erro. Foi observado, por exemplo, que muitas das dificuldades na aprendizagem de determinados conteúdos estavam sendo acumuladas desde a 1ª série; isto é, o aluno estava sendo aprovado de uma série para outra sem uma aprendizagem satisfatória. Na instância das escolas, os resultados foram divulgados para o corpo docente visando ao acesso às provas, conhecendo os acertos e os erros cometidos pelos alunos.

d) MOMENTO DE CONCLUSÃO DO PROJETO

Podemos destacar dos textos expostos em relatórios do “provão” as seguintes conclusões:

_O “provão” possibilitou à Secretaria o entendimento sobre a importância de administrar a educação a partir dos dados da realidade, para melhor atuar e acompanhar o ensino e aprendizagem nas escolas da REME. Também foi um trabalho de conscientização e estímulo junto aos diretores e supervisores escolares, para que atuassem mais próximos do corpo docente e comunidade escolar.

_Os resultados mostraram por onde e como a SEMED deve caminhar, favorecendo o diálogo com as escolas, para que cada uma identificasse em que série os alunos estavam aprendendo menos ou em que disciplina estava acontecendo o baixo aproveitamento para determinar em que era preciso investir mais.

_Comparando os resultados com os dados estatísticos de final de ano das escolas, observamos que o desafio para melhorar a qualidade da educação não consistia em receitas prontas e milagrosas. Foi importante compreender que a busca dessa qualidade só se mostra na escola e pela escola.

_O “provão” motivou uma liderança do diretor na escola, preocupando mais com o ensino, visando assegurar uma boa aprendizagem e favorecendo maior participação dos pais na escola, preocupando mais com o desempenho de seus filhos.

3.1.3 Análise dos dados da pesquisa

Para responder à interrogação básica da pesquisa foram analisados a tentativa e o esforço da Secretaria de Educação em usar a avaliação como um recurso da gestão para produzir melhores resultados na educação da rede municipal de ensino.

A abordagem qualitativa constituiu o caminho para a realização da pesquisa caracterizada por Lüdke & André (1986), como aquela que envolve a obtenção de dados descritivos por meio de ação do pesquisador com a situação estudada. Dentro dessa abordagem, a pesquisa documental, o recurso da memória e as entrevistas foram utilizados para que pudesse compreender a relação entre gestão e avaliação do sistema educacional.

Nesse sentido, a explicitação do campo teórico na perspectiva da gestão e avaliação do sistema de ensino, construída nos dois primeiros capítulos do trabalho, busca iluminar perspectivas para análise dessa relação, que norteou o processo de pesquisa. E, a partir daí, propõe-se a fazer uma interlocução com os documentos comprobatórios da experiência, a proposta e os dados das entrevistas realizadas por meio de questionários para a exploração do tema da pesquisa e, ao mesmo tempo, nomeando as categorias a serem abordadas na análise.

Os depoimentos dos coordenadores da Secretaria, então responsáveis pelas disciplinas avaliadas e dos treze diretores das escolas municipais tiveram como objetivo revelar o cotidiano das representações por quem administra a educação escolar.

As categorias de análise foram elaboradas, em virtude das questões de estudo do referencial teórico norteador da pesquisa, procurando identificar as unidades de significados correspondentes. Assim, a pretensão está em identificar o movimento que se dá entre o processo de tomada de decisão do gestor comprometido com a qualidade da educação da rede de ensino mediante as seguintes fontes: documental, descrição do projeto do “provão” e as entrevistas¹² a partir de categorias que permitem identificar os impasses, os conflitos e as contradições que vão envolvendo os atores locais e, de certa forma, induzindo a uma adesão à proposta de avaliação externa, mesmo que de uma forma imposta.

¹² Em Anexo - Roteiro das entrevistas.

Em relação aos contextos, os autores invocam diferentes interesses envolvidos na defesa da qualidade na educação, cujo esclarecimento pode ser interpretado nas ações, nas relações de poder, nas formas de participação/não-participação nos processos de decisão, nos diferentes âmbitos entre Secretaria e escolas.

Desse modo, as análises serão sobre as decisões tomadas pela Secretaria de Educação em avaliar as escolas municipais, procurando interpretar as intenções, identificar os valores e as orientações políticas que sustentaram naquela época a realização do “provão”.

É com essa postura que pretendo analisar os impasses e adesão ocorrida na experiência avaliativa da REME.

CAPÍTULO IV

A RELAÇÃO ENTRE DECISÃO DA GESTÃO E AS REPRESENTAÇÕES DA AVALIAÇÃO EXTERNA NA REME

Reconhecer a avaliação externa das escolas como instrumento da gestão para a implementação de políticas educativas implica não só a conscientização dos envolvidos, acerca do peso dessa prática em relação ao sucesso ou fracasso do sistema educacional, mas também a forma como a gestão conduz as tomadas de decisões antes, durante e no final do processo avaliativo. Essa discussão consagra ser uma mensuração sistemática, na opinião de muitos autores, por fornecer informações para um gerenciamento eficiente e eficaz do sistema de ensino, bem como a implementação de medidas de correção. (WAISELFISZ, 1993).

Nessa perspectiva, a avaliação torna-se congruente com a visão efficientista de gestão educacional e com a institucionalização de um quase mercado de educação, que intenta inverter a lógica da finalidade educacional a favor da lógica de mercado, cujo objetivo centra-se no desenvolvimento da produtividade. (AFONSO, 2000).

Dentro desse paradigma, a avaliação tende a valorizar a produção por concentrar os efeitos visíveis da qualidade, assim como os resultados esperados pela prática avaliativa. No âmbito da experiência realizada na REME, os direcionamentos indicam que a Secretaria de Educação buscou na avaliação o instrumento para provocar mudanças no contexto escolar e, portanto um recurso da gestão em torno de uma concepção de que, avaliando exclusivamente o desempenho dos alunos em provas de Língua Portuguesa e Matemática, poderia produzir efeitos de melhoria nas escolas da rede municipal de ensino.

O entendimento dos dados das entrevistas, dos fatos que foram memorizados e dos documentos que oficializaram a realização da experiência, todos eles retratam os equívocos, as ambigüidades e os conflitos que foram surgindo na realização da experiência. Duas categorias de análise emergiram a partir das referidas fontes da pesquisa para analisar os efeitos da adesão e os impasses que surgiram durante a experiência do “provão”, são elas: a) avaliação como poder de decisão da gestão do sistema de ensino, b) avaliação como controle de qualidade.

a) Avaliação como poder de decisão da gestão do sistema de ensino

A partir da implantação da LDB/96, a avaliação tornou-se um instrumento de grande poder da gestão para concretizar as metas políticas no sistema de ensino. Dessa feita, muitos sistemas começaram a implantar a avaliação externa das escolas contemplando o rendimento escolar dos alunos da educação básica como condição de melhoria do ensino.

Os reflexos dessa avaliação começam a ser avaliados à medida que forem relatadas as formas como foi pensada e realizada. Os efeitos são tornados públicos e podem ser analisados os impasses que ocorreram, a forma de adesão que exprimiu um modelo de qualidade para a educação.

Nessa conjuntura, a avaliação externa passa a ser um referencial para administrar as escolas do sistema, mas também passa a sofrer críticas positivas e negativas vindas do seu próprio referencial teórico.

Como forma de entendimento entre os contextos da Secretaria e das escolas, busca-se captar as concepções que subsidiaram a tomada de decisão. A intenção está em identificar as vozes dos sujeitos pesquisados para problematizar a teia do processo avaliativo. Isso sinaliza que precisa iniciar pelo contexto em que se deu à tomada de decisão.

Em 1997, a Rede de Ensino de Três Lagoas, MS, mostrou um modelo de administração centralizada, afirmada por uma ação educativa de caráter normativamente imposto, transformando as escolas num *locus* de produção normativa.

Essa caracterização ficou evidenciada pelos documentos oficiais emitidos pela Secretaria às escolas informando sobre a decisão de avaliar o processo educativo. Como se pode perceber no texto parcialmente transcrito do ofício da Secretaria de Educação para as escolas municipais:

Comunicamos a V.S^a, que no dia 11/05/98, das 7 h às 9h, a SEMED/DE estará aplicando nessa Unidade de Ensino, o “Provão” de Língua Portuguesa e Matemática, nas 4^a séries do Ensino Fundamental. Enfatizamos que essa avaliação tem como objetivo conhecer com maior profundidade o processo de ensino e aprendizagem da REME.¹³

A Secretaria de Educação, ao procurar justificar a decisão de avaliar todas as escolas da rede de ensino, priorizou as áreas onde se concentravam as maiores dificuldades. Os relatórios do “provão” confirmam essa decisão de forma autoritária, ainda que apresentados em reunião para os diretores. A centralidade das ações caiu sobre os resultados que passaram a subsidiar o processo ensino e aprendizagem dentro das escolas e divulgados para os professores na forma de encontros destinados a esclarecimentos das dificuldades identificadas nas provas. Os resultados do “provão” tendem a confirmar que a Secretaria usou os resultados da avaliação como um pretexto para impor um modelo de educação para a rede sem a devida preocupação de ouvir os sujeitos das escolas: o que pensam, suas dificuldades, seus projetos, enfim conhecer mais sobre a realidade escolar. A decisão da Secretaria pelo “provão” pode ser elucidada por Freitas (2003, p. 80, 81) como:

{...} a visão de qualidade que informa as políticas públicas neoliberais que se valem de Sistemas Nacionais de “avaliação” (ENC-Provão, SARESP, etc.), para monitorar os resultados das escolas de forma quantitativa e genérica (comparativa), criar competição (segundo elas, a mola - mestra da qualidade) e reduzir gastos – o modelo é amplamente conhecido e aplicado no campo empresarial.

A avaliação revelou ser o instrumento para justificar qualquer decisão que viesse a ser tomada, pressionou para que houvesse uma homogeneização curricular e desencadeou práticas com conseqüências semelhantes. Veiculou ainda valores classificatórios entre saber e não saber, certo e errado, positivo e negativo no contexto escolar.

Com base nos estudos de Afonso (2000), é possível compreender a avaliação externa como a que melhor atinge os objetivos educacionais vigentes nos países que adotaram diretrizes

¹³ Os documentos utilizados neste trabalho são ofícios da SEMED expedidos às escolas municipais e Atas de Reuniões e de Visitas das Escolas pesquisadas.

políticas neoliberais, portanto, a avaliação externa das escolas tende a ser utilizada como um instrumento para diminuir os compromissos e as responsabilidades do Estado. Nela, tem-se a imposição dos objetivos educacionais vinculados a um modelo padronizado de educação ao definir o que deve ser ensinado e o que será avaliado, de modo a exercer o controle sobre os resultados obtidos na rede de ensino.

O “provão” estabeleceu uma lógica competitiva dentro das escolas movida por uma caracterização técnica. Nesse tipo de experiência, em que a avaliação centraliza as decisões para ocorrerem mudanças na organização do trabalho pedagógico em função dos resultados, a Secretaria de Educação não promoveu junto às escolas, uma reflexão sobre as condições em que se encontrava o trabalho pedagógico nas escolas e, principalmente sobre as conseqüências que os resultados do “provão” poderiam ocasionar para a melhoria do processo educacional. Tal fato pode ser explicado pela dificuldade teórica da equipe da Secretaria em compreender os fatores como os valores, os critérios que intervêm no processo de avaliação e as relações sociais que se sobrepõem ao contexto escolar, pois o “provão” evidenciou ter reduzido a prática pedagógica em atos mecânicos e de preparação para as provas, conforme reconhece uma coordenadora da Secretaria:

O fracasso do “provão” foi a parte mecânica. O treino dos alunos foi feito para quando chegar o “provão”, ele dar conta de fazer a prova. Os resultados mostraram que o professor estava ensinando em função do provão, a tal ponto que nos levou a desconfiar das colegas que ficam na sala durante as provas se houve cola.¹⁴

Admite-se que muitos problemas existentes no cotidiano escolar podem ter permanecido escamoteados em função de determinantes externos. Por exemplo, não ficou claro nas fontes analisadas ter havido uma discussão da Secretaria com as escolas sobre a causa da repetência e nem uma justificativa capaz de explicar uma motivação advinda de um estudo sobre a real necessidade do “provão”.

Não se deve desconsiderar que o resultado do “provão” acendeu um certo otimismo para a melhoria do ensino. Na verdade, observou-se, por um lado, o impacto que a avaliação externa provocou em dinamizar o processo ensino e aprendizagem da REME, cujo cotidiano era estático, carente de inovações. Por outro, favoreceu para que as escolas desenvolvessem uma autonomia

¹⁴ Os depoimentos utilizados neste trabalho são resultados de entrevistas concedidas em 2003.

decretada em função de solucionar os problemas apresentados e não em atendimento ao seu projeto pedagógico. O “provão” também priorizou o currículo de acordo com os conteúdos avaliados, conforme se observa nesse depoimento dado por uma das coordenadoras da Secretaria:

A escola procurou trabalhar muito aqueles conteúdos da prova. Ficou bem claro que os conteúdos eram trabalhados para o “provão”, chegamos até presenciar a fala de uma professora com os alunos logo após o “provão”. “Nós fizemos isso e vocês foram errar justo na prova!”

Lima (2001, p. 163) explica que uma interpretação das decisões em educação deve procurar desocultar e identificar os valores e os princípios que orientam as ações e, em especial, as relações de poder, ocorridas no contexto educacional. Dentre as principais ações desencadeadas, a da autonomia das escolas tornou-se inconsistente, sobretudo no que se refere à gestão pedagógica, pois emergiu de decisões anteriormente definidas pela Secretaria em função dos resultados do “provão”, provocando um discurso retórico de mudanças, conforme se observa na fala de alguns diretores:

-Nós percebemos que na avaliação que vinha da Secretaria havia umas atividades que estimulava mais a criança a responder e passamos isso para sala.

-A escola tornou-se mais criativa e dinâmica. Passou a ter maior autonomia no desenvolvimento das atividades e ficamos até frustradas com relação ao resultado da prática gramatical, de como estava sendo trabalhada na escola.

-Tivemos mudanças na aprendizagem em relação à escola porque passamos a ter mais interesse devido aos resultados da avaliação.

Os depoimentos dos diretores confirmam que a avaliação externa apresenta condições para que sejam interpretadas e transformadas em juízo de valor as proposições conceituais de educação, da execução e da seleção dos conteúdos e da capacitação de seus professores para a obtenção de uma padronização de resultados educacionais: Daí identificar a complexidade do contexto de uma gestão escolar provocada pelos reflexos do poder e da racionalidade técnica de uma avaliação externa apontados pelos diretores.

-Tivemos a consciência de que o processo dessa avaliação não seria de estar trabalhando somente aquele momento, mas em estar trabalhando com os resultados das provas no decorrer do ano.

-A escola passou a bater mais, a trabalhar melhor essas dificuldades apresentadas pelo “provão”. Porque antes, muitas vezes a escola se preocupava muito em cumprir as Diretrizes Curriculares e não se preocupava com as dificuldades dos alunos.

Não há de se negar o reconhecimento do esforço da Secretaria em realizar o “provão”, no entanto, ao se tomar tal decisão, a falta de maior fundamentação teórica sobre a política educacional pretendida levou a Secretaria a administrar a rede de ensino segundo as orientações e interesses do projeto neoliberal para a educação nacional.

Assim, hoje, não se surpreende ao observar tal semelhança, o que permitiu entender que muito dos impasses que ocorreram durante o “provão” estejam, principalmente, no descuido com o referencial conceitual e metodológico adotados, como se pode observar nos depoimentos de uma das coordenadoras da SEMED: “Em 97, nós pegamos a escola sem arma. Ela não estava esperando o que o “provão” mostrou, mas depois o ensino ficou muito mecânico.”

No atual modelo de sociedade, a gestão do sistema de ensino busca na avaliação externa das escolas o instrumento para superar o prejuízo no final do ano letivo apontado pela repetência, pois ao implantar um controle em torno do desempenho escolar dos alunos, significa uma vigilância da Secretaria de Educação sobre o processo educacional das escolas. Para muitos sistemas de ensino, a avaliação externa tornou-se o princípio norteador para as metas políticas da gestão educacional na garantia de sua eficácia. Nesse sentido, a escola se vê cada vez mais aprisionada pela lógica do capital e pela razão instrumental inerente a ela, cuja dimensão está na quantificação dos resultados da avaliação, como afirma uma diretora: “Sem os dados de uma avaliação assim, não tem como ter um norte ano após ano.”

A lembrança dos fatos em que vivi dentro de uma Secretaria de Educação permite afirmar que a decisão da Secretaria em avaliar as escolas pode ter sido um mecanismo de defesa de uma gestão, que estava iniciando suas atividades, e que precisava impor o poder de decisão em suas ações o que, de certa forma, promoveu uma situação de insegurança e tensão nas escolas como descrevem essas diretoras:

Essa avaliação, no primeiro momento foi uma turbulência, porque era uma gerência nova; pessoas novas, idéias totalmente opostas às das Secretarias anteriores. Os professores ficaram inseguros, tanto que houve um conflito interno entre os professores da escola quando viram os fracassos dos alunos.

Como o “provão” era aplicado para 4ª série, os professores disseram: “Mas a culpa não foi minha. Não tive tempo de trabalhar esse conteúdo, quem trabalhou esse conteúdo foi o professor da série anterior”.

Hoje, a interpretação desse momento tem a ver com a superficialidade da prática democrática no contexto escolar. Percebe-se que há todo um jogo conceitual/intencional que envolve a participação e que impede administrar os assuntos da educação de frente com os problemas e discuti-los com os sujeitos envolvidos no processo. O mecanismo está no autoritarismo da gestão em apontar falhas e de procurar um culpado sem a devida reflexão sobre a causa que gerou os resultados.

Os dados da avaliação, para serem consumidos por todos os envolvidos e gerar conseqüências na sala de aula, precisam ser apropriados por todos os envolvidos como desejáveis. Nesse caso, a adesão ocorre de forma voluntária ao processo avaliativo, representando um momento de conexão adequada entre a Secretaria e escolas para traçarem um Plano de Educação para o Município. No entanto, àquela época, não foi percebida tal importância, pois o alcance desse propósito ainda se põe muito distante da rede municipal, por causa das articulações políticas e das incoerências conceituais existentes manifestarem de formas isoladas no contexto escolar. Para o alcance de uma adesão conscienciosa, o ponto de partida deve ser uma auto-avaliação por permitir “exercer o problema de frente - pondo sob suspeição epistemológica pressupostos que se apresentam como dogmas, como verdades que não devem ser contestadas pelo simples fato de existirem [...]” (SORDI, 2002, p. 67-68).

É por isso que quando se fala em avaliação, implica ressaltar a idéia de um processo contínuo que permite discutir o saber e o não saber como indicadores da necessidade de superação. A ausência da condução desse processo levou a um sentimento de cerceamento, de solidão e pavor das escolas para com os resultados do “provão”. Esses sentimentos foram observados pelas coordenadoras da Secretaria durante a realização do “provão”:

-Uma professora tentou ensinar o aluno durante a prova. Ela não aceitava que o aluno estava errando aquilo na prova. Ela ficou muito nervosa

-O momento em que o “provão” estava sendo aplicado, causava uma certa tensão entre os professores, alunos e todos que estavam envolvidos naquele processo

No contexto desse entendimento, o papel do diretor como mediador das metas políticas da educação da rede apontou limites, entre eles, os das informações sobre o “provão” a serem dadas pelos diretores aos professores, segundo informa essa coordenadora da Secretaria:

-Ainda hoje, a gente vê que a maior parte dos diretores continua passando informações ou interpretando errado. Há diretor que consegue interpretar corretamente e passa a informação certa, o que é a posição da Secretaria. Você vê quantas pessoas vão dando as suas interpretações do que é para ser feito, talvez a forma como foram passadas as coisas, realmente estão deturpadas ou então o diretor, às vezes entende bem, mas não se preocupa em deixar o professor tranqüilo, porque assim ele vai trabalhar mais, vai se preocupar mais.

-O professor que está em sala não percebe isso porque quando você está em sala, e hoje eu estou, você fica ilhado. Não sei onde está o nó aí, mas você se sente ilhado e, talvez por ele se sentir ilhado, a avaliação foi um impacto.

O sucesso de uma proposta para a educação tem a ver com o modelo de sua administração. A falta desse esclarecimento na rede levou, possivelmente, a apontar os impasses que ocorreram durante o “provão”, pois se a gestão na REME era definida como democrática, a falta do diálogo e da participação das escolas na elaboração do “provão” foi um dos pontos ausentes ocorridos nessa experiência. De acordo com Silva Júnior (2002, p. 204), esse contexto pode ser esclarecido como: “Uma administração que não discute o sentido público ou moral das finalidades a que se volta, limitando-se a buscar os meios necessários à sua realização, pode até ser eficaz, mas, certamente, não será educacional.”

Na avaliação externa, a eficácia deve estar ligada às condições produzidas no momento de sua elaboração, para que os resultados sejam interpretados de forma consistente e posteriormente transformados em ações para a melhoria da rede de ensino em todos os aspectos. Assim, não basta à gestão acumular informações sem objetivos e critérios para as devidas soluções, pois podem ocorrer juízos de valores inconsistentes e fazer dos resultados do desempenho escolar o efeito de uma bola de neve a ser passada em cada etapa de realização da avaliação externa, não apresentando com isso condições para as escolas efetivarem na prática uma política de educação para o sistema de ensino.

No processo de realização do “provão” ocorreram diferentes manifestações que caracterizaram uma adesão de forma submissa da escola em relação às orientações vindas da Secretaria. As escolas mostraram-se mais abertas em estabelecer um “contrato de cumplicidade” com a Secretaria de Educação para implantar as mudanças decorridas pelos resultados do

“provão”, a fim de alcançar a melhoria no rendimento dos alunos, segundo aponta o depoimento da coordenadora:

-Ele, o professor já não mais escondia a realidade da sua sala de aula, mostrava os alunos com dificuldades, pegava os cadernos que antes ele não mostrava para que, mostrando, eu pudesse orientá-la e ficou assim “eu mostro pra ela e qualquer coisa eu te avisei.”

A decisão por uma avaliação externa exige mudanças de olhares mais analíticos entre Secretaria – escolas capazes de destacar os detalhes no contexto em que se realiza a educação, quando essas são apreendidas não com perspectivas panorâmicas, vistas de cima e à distância, mas quando são estabelecidas prioridades pela Secretaria em propor as metas políticas junto com as escolas oferecendo espaço para exercerem autonomia na definição de seu projeto e de seu compromisso social.

Nesse sentido, a experiência do “provão” mostrou de forma isolada, que algumas escolas tiveram iniciativas em discutir os resultados do “provão” junto aos demais membros da escola, conforme se observa no relato de algumas diretoras:

As avaliações eram entregues e nós sentávamos e íamos discutir formas diferentes de trabalhar, mostrando, discutindo o porquê daquela dificuldade.

Mediante os resultados fazíamos uma reflexão entre direção, coordenação e professores e traçávamos metas para a resolução dos problemas

Dessa forma, a decisão de avaliar as escolas acabou sofrendo um sério revés conceitual porque o seu potencial formativo foi desvalorizado, em função de serem obtidos melhores resultados no “provão”. Nesse ponto, é relevante assinalar a visão instrumental que tem marcado a discussão sobre a função da avaliação externa sobre as escolas. A discussão está no que Silva Júnior (2002) aponta como eficácia dos “contratos de gestão”, concretizados por meio de instrumentos que viabilizam e legitimam os recursos educacionais. Em se tratando da experiência realizada, o “provão” passou a ser o instrumento utilizado pela Secretaria para administrar a educação com o objetivo de conduzir o processo ensino e aprendizagem para que os alunos se saíssem bem nas provas. Essa realidade pode ser confirmada no depoimento dessa coordenadora:

Como provar a uma população que é preciso fazer mudanças, se você não tem dados concretos? Nós temos que nos acostumar a ser avaliados. Você avalia até o seu próprio sistema. O “provão” no primeiro ano avaliou o que se tinha e a partir do segundo ano avaliei o meu trabalho também.

Se a intenção da Secretaria foi criar condições de impacto para a melhoria do ensino, essa pode ser identificada em manifestações também de resistências ocorridas no contexto escolar, confirmadas no depoimento da coordenadora ao falar do momento vivido:

-Houve escola que, nós, da Secretaria, conseguimos ser a pessoa que só criticava, só inspecionava, nós éramos os fiscais. Isso foi os quatro anos. Eram resistentes ao diálogo, se recusavam a conversar sobre o ensino. O “provão” na escola, nós chegávamos com todas as provas (daquela escola) e o professor nem abria o envelope, nem olhava as provas.

A manifestação de resistência ocorrida naquela época deveria ter sido interpretada como uma postura motivadora para a Secretaria articular mudanças. Hoje, estudando sobre a experiência realizada, posso afirmar que uma gestão educacional, ao implantar uma avaliação externa das escolas para mudar a educação de um sistema de ensino, não pode ser entendida como uma tarefa fácil, de base técnica e com decisões influenciadas pelo autoritarismo. Uma decisão dessa envergadura requer disposição ao diálogo, humildade para olhar os problemas de frente, em que muitos deles são causados pela própria Secretaria porque envolve sobretudo conhecimento e de uma ação política para a conquista de uma adesão voluntária dos participantes, de forma a conscientizá-los sobre a necessidade de superação das dificuldades apresentadas.

b) Avaliação como controle de qualidade

A experiência do “provão” evidenciou utilizar-se da avaliação como uma estratégia para melhoria do ensino que, embora fosse realizada na 4ª série do ensino fundamental, acreditava-se, dentro dos limites da época, obter informações necessárias para produzir mudanças no processo ensino e aprendizagem de toda a rede de ensino.

No entanto, a falta de conhecimento apropriado da equipe da Secretaria em relação a uma fundamentação teórica da avaliação, do modelo organizacional da gestão da REME e de como as escolas funcionavam ficaram evidentes nessa experiência, que buscou na avaliação, a única ação política para a melhoria da qualidade na educação.

Isso significou que as estratégias usadas pela Secretaria podem ser argumentadas e justificadas por um modelo de administração do sistema de ensino, de forma autoritária, cujo mecanismo central é o controle .

O controle é um referente privilegiado da cultura da administração central mantida pelo Estado, prevalecendo a decisão de avaliar um sistema de ensino para transformá-lo em um modelo padronizado de educação, conforme comprovam as explicações de Félix (1984, p. 176):

{...} a principal função da Administração Escolar é, tornando o sistema escolar cada vez mais uma estrutura burocrática, permitir ao Estado um controle maior sobre a educação, para adequá-la ao projeto de desenvolvimento econômico do país, descaracterizando-a como atividade humana específica, submetendo-a a uma avaliação, cujo critério é a produtividade, no sentido que lhe atribui a sociedade capitalista.

Sob essa ótica, não foi nenhuma novidade implantar a avaliação externa na REME, porque não implicou nenhuma decisão administrativa inovadora para promover um processo de avaliação que se diferenciasse dos pressupostos positivistas que estavam disponibilizados pelo sistema central.

Os relatórios do “provão” confirmam uma intenção da Secretaria no controle da qualidade da educação, tratada por um conjunto normativo nos ofícios circulares encaminhados para as escolas, que preconizava a avaliação como medida para a melhoria da qualidade de ensino, conforme podemos observar no texto desse ofício expedido para as escolas: “O “provão” assim chamada a avaliação educacional na REME visa conhecer a realidade do processo ensino e aprendizagem das escolas municipais e posterior diagnóstico para implementação na política da educação básica.”

A ênfase está no controle no qual, primeiro, se faz a avaliação e, depois, por meio desse resultado, estabelecem prioridades e vigilância das metas políticas para o alcance da melhoria do rendimento dos alunos. A confirmação dessa ação pode ser vista pelo registro da presença da equipe da Secretaria na escola, conforme consta na escrita rígida encontrada em uma Ata de Visita. “A finalidade dessa visita foi verificar a aprendizagem, apresentar o resultado do provão e oferecer sugestões pedagógicas.”

Nessa leitura possível, pareceu que a avaliação assim ocorreu porque a escola, enquanto parte do sistema de ensino, se coloca como *locus* para a concretização das metas políticas, com

recursos e com fins determinados. Nesse sentido, a intenção de avaliar foi clara, porque por meio dos resultados controlava o que e onde priorizar o processo educativo.

Hoje, após ter (re) visitado esses momentos com um outro olhar, agora mais fundamentada teoricamente, a intenção está em focalizar, em especial, o quanto pareceu para a gestão tornar-se muito útil manter as escolas dentro de uma concepção técnica, neutra e burocrática, que também passou a desenhar um modelo de diretor de escola sempre disponível às determinações externas.

A forma como a Secretaria de Educação introduziu a avaliação externa das escolas, embora estabelecida coletivamente em reunião com os diretores, na realidade, reafirmou a prática neoliberal na educação por conjugar medidas tomadas pelo centro de decisão. Nesse contexto ficou definida a função dos diretores em apenas repassar e coordenar as decisões da Secretaria para a base executora, que eram os professores.

O pouco conhecimento demonstrado pela equipe da Secretaria sobre os propósitos de uma avaliação externa contribuiu para que as escolas deixassem de priorizar seu papel social em virtude das medidas orientadas pelo ajuste neoliberalizante, a de preparar alunos para ler, escrever e contar, tal como podemos verificar no depoimento de uma das coordenadoras: “O ”provão” fazia com que o aluno fosse aprovado com mais qualidade, porque mostrava ao professor um caminho para, no ano seguinte, o aluno não ter aquelas mesmas dificuldades.”

Esse depoimento evidencia os procedimentos usados pela Secretaria para a solução dos problemas da prática educativa, a ser justificada por uma causa econômica e não pedagógica, que é a de quanto menos repetência, mais condições de aumentar a oferta de matrículas. Sem ter muita opção e fortemente influenciada por essa lógica na educação, a Secretaria encontrou nos procedimentos da avaliação externa, as condições para controlar o processo e a qualidade da educação, sem evidentemente se preocupar com as conseqüências que essa decisão pudesse provocar. Esses fatores levam a reconhecer com Barriga (2003, p. 73) que:

Esta segmentação do trabalho educativo é o resultado de uma pedagogia industrial que se rege pelos princípios da divisão técnica do trabalho. O avaliador já não será o docente. O professor, como o artesão, perde a imagem integrada de sua profissão para converter-se em um operário a mais na linha de produção educativa.

Nessa circunstância, também há de se destacar a boa intenção da Secretaria, de certa forma ingênua, em firmar seu compromisso com a qualidade na educação, proporcionando uma aproximação por um contato mais objetivo com a realidade concreta das escolas que, naquele momento, era a preocupação com os números que apontavam a repetência, a evasão e a aprovação.

A reflexão está na decisão da Secretaria em avaliar as escolas de forma idealista e quase totalmente desprovida de recursos num momento de grandes incertezas, porque era início de governo e poderiam ter ocorrido conseqüências graves em relação à ética, juízo de valor tão fortemente ligado à prática avaliativa.

Os depoimentos das coordenadoras vêm confirmar o objetivo do “provão”, conferindo à Secretaria maior segurança e realismo no trato das situações surgidas do cotidiano escolar no transcurso da gestão, que reforçaram a responsabilidade da equipe da Secretaria assumida com certo autoritarismo diante da comunidade escolar, como se justifica essa coordenadora:

- Estávamos assumindo a SEMED, então gostaríamos de saber qual o nível dos alunos que nós estávamos assumindo. (...) Até que ponto, o conteúdo estava sendo ministrado para esse aluno conseguir sair com alguma base. As questões das provas tiveram o objetivo de (averiguar) até que ponto o professor passava esse conteúdo e tinha certeza de que esse aluno aprendeu.

A reflexão sobre a prática pedagógica deveria ter sido um dos primeiros indicadores de mudanças, de colocação em prática do papel da instituição e, conseqüentemente, do papel do gestor no espaço escolar, tal como propõe Freitas (1995, p. 100):

A finalidade da organização do trabalho pedagógico deve ser a produção de conhecimento (não necessariamente original), por meio do trabalho com valor social (não do “trabalho” de faz-de-conta, artificial); a prática refletindo-se na forma de teoria que é devolvida à prática, num circuito indissociável e interminável de aprimoramento.

Mas, a dificuldade dessa compreensão, por parte da Secretaria e também de muitos diretores sobre avaliação e democracia na gestão, não permitiu refletir sobre a finalidade do trabalho pedagógico a ser realizado pela escola, apenas consagrou a avaliação como instrumento de certificação.

Para Dalben (2002, p. 38): “A competência de um sujeito avaliador exprime-se na pertinência de suas escolhas, isto é, na adequação e na clareza entre suas intenções, seus objetivos, suas ações e suas decisões.”

Segundo as informações contidas nos relatórios do “provão” havia uma preocupação por parte da SEMED em oportunizar a participação dos diretores no processo da avaliação, favorecendo o diálogo para ouvir o que pensavam as escolas sobre a experiência. Em sua maioria, essas aproximações ocorriam durante as reuniões e minicursos, que a Secretaria promovia sempre de forma autoritária e com decisões já estabelecidas. Nessa perspectiva, a construção do entendimento do “provão” encontra-se sob um véu de ambigüidades em relação aos conceitos de avaliação, causando incertezas em muitos diretores quanto ao sucesso da experiência conforme apontam os depoimentos dos diretores:

-O aprofundamento teórico e prático ainda não existia e a partir do momento em que isso (provão) foi implantado na rede é que nós fomos aprimorando com o tempo, mas no primeiro momento sentimos muitas dificuldades.

-Nós nunca tivemos conhecimento dessa prática na REME. Então nos deu até uma certa insegurança quanto ao processo, no sentido de que estaria sendo aplicado o quê? Estaria avaliando o quê? Vindo pra medir o conhecimento do aluno e também a prática do professor?

Lembramos que a avaliação exige uma explicitação do que está sendo proposto conforme orienta Sordi (2002, p. 69): “Avaliar implica o desejo de conhecer, tirar as máscaras, ato de entrega que não pode ser imposto simplesmente.[...] que sinalizam na direção de compromisso com os resultados avaliativos, dando-lhes consequência.”

De acordo com as lembranças (re) vividas, a impressão que se tem hoje do “provão” é a de que foi uma medida tomada por impulso de alguém que, por coincidência, sou eu, sob a influência de um aparato político educacional daquele momento, que detinha um certo poder de decisão e acesso sobre o espaço escolar.

A definição pelos valores, os princípios que orientaram o “provão,” possivelmente, tiveram sua origem no universo teórico que foi construído ao longo de minha prática docente. Afinal, cada um de nós traz consigo uma concepção do que é avaliar, e de como avaliar, adquirida na escola que vivenciamos e na que fomos avaliados, com os nossos antigos mestres, que, de uma forma ou de outra, influenciaram em nossa postura de profissionais da educação.

Nesse contexto, cada gestor já esteve exposto a uma tendência de avaliação, muito antes de ocupar tal cargo e, ocupando, permitiu-se extrair elementos para pensar, decidir e classificar os rumos da educação.

Apesar de reconhecer hoje que o discurso estava na mera afirmação de avaliar para obter qualidade na educação, a prática agora analisada, veio confirmar a existência de inversão conceitual de avaliação entre diagnóstico e controle da educação.

Avaliar deve se prender a objetivos dinâmicos desde o início, durante e depois do processo, levando em conta a realidade avaliada. Não se deve cair na armadilha política de que o resultado da avaliação seja o único definidor de critérios para a obtenção da qualidade na educação, tal como revelou a Secretaria ao elaborar o objetivo para cada etapa do “provão”, que vinculou os resultados do rendimento escolar como única condição possível para a elaboração de uma proposta de educação para a REME.

Essa opção permitiu acumular os resultados, cuja utilidade foi verificar o desempenho escolar dos alunos e repassar os resultados para as respectivas escolas, apontando os acertos e os erros dos alunos para que as escolas criassem mecanismos de superação desses resultados. Nessa conjuntura, o “provão” passou a ser um referencial das ações da Secretaria junto às escolas, de modo a prevalecer o consenso técnico, positivista de que avaliando as escolas por meio de provas poderiam se produzir efeitos de melhoria. O entendimento que orientava a equipe da Secretaria era o de que as provas fossem um instrumento de validade incontestável, conforme está destacado no depoimento da coordenadora:

-O que nós queríamos com a prova, era dar o direcionamento de sistemática de trabalho. Eu quero avaliar isso daqui e aí temos dados pra comprovar o que aconteceu. Para chegarmos nos professores e conversar porque tem que mudar. Porque, quando se propõe uma mudança se você não está bem respaldada, sinto muito, essa mudança não vai pra lugar nenhum. É poder falar: - “Olha, aqui aconteceu isso. Na sua escola está acontecendo isto.”

O modelo de avaliação adotado pelo “provão” se estruturou exclusivamente em provas, cujo objetivo consistia em verificar o grau de conhecimento construído em Língua Portuguesa e Matemática. Essas proposições para avaliação, quando formuladas por instâncias governamentais, provêm de decisões estabelecidas pelo estreito vínculo entre qualidade, quantidade e controle da educação. Do ponto de vista pedagógico não significam, efetivamente,

estratégias exclusivas de soluções para os reais problemas da educação básica, principalmente, ao serem orientadas com princípios positivistas para a manutenção e regulação do sistema escolar.

Os resultados analisados nos relatórios finais do “provão” evidenciaram haver uma preocupação, mesmo que tímida, por parte da Secretaria em tornar os resultados acessíveis e compreensíveis para as escolas, pois dessa dependia o direcionamento de novos trabalhos. No entanto, essa intenção não foi totalmente apreendida por muitas escolas, mesmo que essas tivessem sido informadas em reuniões, muitos aspectos da realização do “provão”, não mostraram ter sido suficientemente apreendidos pelos diretores, como o demonstrado por esse depoimento:

-Estávamos ansiosos porque realmente nós não sabíamos o que é que aquela avaliação queria avaliar (...) então ficou uma insegurança muito grande entre os profissionais da educação, do que é que realmente a SEMED estava querendo avaliar.

Nesse sentido, os efeitos da avaliação externa tendem a se distanciar de uma qualidade de educação a ser realizada pelas escolas, o que, de certa forma, aponta também um ensaio na democratização das decisões da gestão dos sistemas de ensino, que tendem a conduzir as escolas ao desempenho de ações conforme as decisões estabelecidas pelas Secretarias de Educação. Observa-se uma tendência na gestão educacional em remeter o significado de democratização para o discurso normativo, que se tornou muito presente nos procedimentos adotados pela Secretaria para informar as escolas sobre a decisão e execução do “provão”.

Se, por um lado, a Secretaria de Educação se preocupou em oferecer para as escolas as informações normativas sobre o “provão”, por outro, essa preocupação não foi a mesma das escolas para os professores. Não foi possível nessa pesquisa encontrar manifestações de interesses por parte das escolas em explicar melhor a decisão da Secretaria em fazer o “provão”. Muitas escolas procuraram apenas repassar a informação de como era para funcionar a escola em dias de “provão” e sobre os erros apontados nas provas. Possivelmente, essa manifestação tenha ocorrido por se tratar de decisões externas sobre as escolas, não havendo interesse em oferecer maiores detalhes sobre a avaliação pretendida pela Secretaria, conforme encontramos nos registros da ata de reunião de uma das escolas: O “provão” será realizado na primeira semana de abril nas quartas séries, nas disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática.” Hoje, entendo que uma gestão do sistema de ensino ao decidir avaliar sua rede de escolas, deve conceber essa decisão a partir de uma política que articule as diferentes esferas e contextos (MEC – Secretaria –

escolas – professores – alunos – sociedade), cujo eixo central é a melhoria da qualidade na educação a ser construída coletivamente com os envolvidos desde o início de sua concepção até o final de sua execução.

É importante destacar que, embora o discurso institucional sobre essa avaliação pretendesse demonstrar as boas intenções em apontar caminhos para novos direcionamentos na educação, a cultura de avaliação tanto das escolas quanto da equipe da Secretaria revelou, de um modo geral, uma concepção de avaliação relacionada ao poder, classificação, punição e, conseqüentemente, causou tensão, pavor e medo no avaliado, assim relatado pelos diretores:

-Falou em avaliação o medo é normal acontecer. Eles pareciam que transmitiam isso para a criança. A criança já não queria mais fazer a prova, sentia que não ia dar conta. Falar que vai fazer uma prova, você se choca porque o termo prova, sabe como é difícil.

- (...) os alunos e os professores ficaram amedrontados com a questão da avaliação e aplicada por uma pessoa de fora, mais ainda.

Diante de tal situação, reafirma-se a importância de partilhar a intenção da gestão com os envolvidos desde o início do processo para a compreensão dos resultados e sua conseqüência, de modo a trabalhar as contradições apresentadas tanto pela denúncia do fracasso quanto de anúncio de melhoria enquanto processo de um projeto de educação. Daí a importância do par dialético objetivo/avaliação apontado por Freitas (1995), por apresentar essa dinâmica e de melhores condições para tomadas de decisões desde o início de uma proposta, o que certamente permitiria o entendimento dos verdadeiros sentidos da avaliação. Apenas avaliar por avaliar torna-se uma ação que não demonstra ser suficiente para explicar qual a concepção de educação que se quer buscar e da mesma forma não permite que se vá além da divulgação dos resultados em virtude da falta de objetivos da prática avaliativa.

Foi observada pelas entrevistas e pelos documentos (ofícios e relatórios) que a Secretaria demonstrou ter criado iniciativas em retornar os resultados para as escolas avaliadas, mas, ao realizá-las, as ações não avançaram por não ter clara uma concepção de educação que fundamentasse teoricamente a intenção da avaliação adotada. Nessa ocasião surgiram as barreiras para o avanço qualitativo dessa experiência edificada pela divergência ideológica, apesar de não terem sido manifestadas verbalmente, levaram as escolas a uma adesão por consenso, constituindo o impasse da proposta.

Segundo os estudos de Freitas (1995), a avaliação externa tem colaborado para o aumento do controle político sobre o aparato escolar, o que possibilita observar que a Secretaria pareceu não levar em consideração a desigualdade do rendimento dos alunos e da diversidade dos projetos pedagógicos das escolas. Essa observação é relatada por uma diretora:

[...] uma avaliação depende muito do olhar e da forma como é apresentada. Que (a Secretaria) venha antes saber o que foi trabalhado. Respeitar a escola porque nós temos um conteúdo pra seguir, mas de repente há uma sala com dificuldade, não se consegue dar tudo aquilo (conteúdo). Acho que, quem vier fazer esse processo terá que estar com todo o conhecimento da escola.

O “provão” favoreceu para que a gestão do sistema centralizasse suas metas políticas para a educação e controlasse sua qualidade por meio de Diretrizes Curriculares, estabelecendo, com isso, uma relação de dominação sobre a forma pela qual a escola se organiza e funciona. Essa informação foi dada por uma das coordenadoras da Secretaria:

-Desde o primeiro “provão” analisava como o aluno estava chegando ali na 4ª série sabendo, através do nosso conteúdo programático nas Diretrizes Curriculares. Porque se há professor que sente dificuldade nesse conteúdo, o que ele faz? Ou ele pincela ou ele pula e passa para o outro (conteúdo) que tenha facilidade. Isso o professor faz ! Ele trabalha mais com o que ele domina.

Tendo esse conhecimento, normalmente nós, quando víamos isso atacávamos com os cursos. O ano inteiro ficava com os cursos em cima de todos esses problemas. Então, estávamos auxiliando o professor até a sanar essa dificuldade e mostrando um caminho para ele, para que no ano seguinte, o aluno não tivesse aquelas mesmas dificuldades no “provão”.

A gente explicava a metodologia nos cursos, como gostaria que ele, professor, fizesse na sala de aula.

A questão que aqui se evidencia é a lógica do controle mantido pela política educativa da Secretaria, ou seja, estabeleceu-se uma administração suficientemente forte e precisa, articulada por um controle técnico entre o pedagógico, o currículo e a avaliação, o que de certo modo traduziu uma lógica de “pacote” na educação, envolvendo o cotidiano escolar, os sujeitos, o tempo e o espaço destinado para ensinar e para aprender, enfim dos resultados escolares como um todo, como se manifesta uma das coordenadoras:

-Fomos escola por escola (...) para saber o que estava acontecendo (...) porque nós precisávamos ter dados reais que estavam acontecendo enquanto leitura e escrita (...) O nosso alvo era Produção e Interpretação de Textos (...) é lógico, se usasse a lógica da escola eu teria feito a prova gramática discursiva, mas eu era técnica da Secretaria, já para não usar a lógica da escola.

Observa-se o controle da Secretaria de Educação sobre o desempenho das escolas, por meio de projetos autoritários como o do “provão”, que fez da avaliação, uma prática classificatória e seletiva vindas de informações externas sobre o contexto escolar. No entanto, os dados em relatórios confirmam que a Secretaria se mostrou sempre propensa ao diálogo com as escolas diante das metas impostas por ela, para a solução das situações apresentadas pelo “provão”. Nesses aspectos, sobressaiu também a estrutura hierárquica das escolas, ocupada pelo diretor, para concretizar o poder da avaliação ao convencer o professor sobre o padrão de qualidade estabelecido pela Secretaria, conforme podemos observar a justificativa usada por essa diretora:

O êxito dessa avaliação depende do gestor. Se for uma avaliação por avaliação, ela não tem fundamento, mas se for aquela avaliação que te traga o “*feed-back*”, aí a parceria de estar trabalhando as dificuldades com o pessoal, mas se for aonde a gente não vê o resultado, aí eu acho que cai por terra.

Acreditei nessa avaliação por ser a forma como o professor pode estar mudando também.

A avaliação das escolas municipais evidenciou também um julgamento antecipado da Secretaria sobre determinadas escolas, sem levar em consideração o contexto social em que estavam inseridas como o clima organizacional da gestão escolar e o capital cultural dos alunos e professores, assim confirmados pela coordenadora:

No decorrer das nossas visitas víamos até que ponto o aluno estava aprendendo e quantos alunos tinham dificuldades. E questionávamos como eles poderiam sair bem no provão, se as próprias atividades em sala de aula tinham até questões erradas e sem correções ou sem soluções.

Nessa perspectiva, vale lembrar o impacto que a avaliação externa promoveu na escola, de forma ora positiva, ora negativa, intervindo estrategicamente no controle da qualidade interna das escolas para concretizar as metas políticas governamentais, sem ter provocado na época nenhum questionamento sobre o que e como estava sendo proposta a ação educativa na REME.

Esteban (2003, p. 22) orienta que:

Avaliar é interrogar e interrogar-se. Esta compreensão nos ajuda a transformar nossa leitura dos resultados alcançados e processos instaurados na sala de aula, convertendo o não saber, estático, negativo e definitivo, em “ainda não saber”, provisório, relativo, potencial.

O baixo desempenho de um sistema deve significar sempre uma reflexão sobre sua gestão, sua forma de administrar a educação. Na verdade, a “lacuna” da avaliação externa parece ser, antes de tudo, uma “lacuna” da gestão do sistema de ensino e a ela só se pode responder com a iluminação das falhas na organização social da escola e do próprio sistema, por meio de reflexão sobre sua autogestão e da política administrativa e pedagógica.

É importante ser feita essa colocação porque possibilita o entendimento dos princípios que têm norteado a iniciativa da experiência pesquisada e constatá-la em âmbito nacional como um mecanismo para o fortalecimento do papel regulador do Estado. Nessa conjuntura, o desenho da avaliação está na ênfase ao produto e aos indicadores de resultados e não no processo.

No dizer de Sousa (2002, p. 26), encontra-se o eco dessa discussão:

(...) no âmbito das políticas educacionais por meio das características de que se revestem os procedimentos de avaliação adotados pelo poder executivo federal, os quais têm sido referência para todo o território nacional, reproduzindo-se em propostas de governos estaduais e municipais, imprimindo assim uma lógica dominante de gestão educacional.

Pareceu clara a intenção da gestão do sistema em adentrar as escolas, por meio da avaliação, como um instrumento que possibilitasse, em curto prazo, conhecer a realidade do processo educacional e apontar caminhos pelos quais a formação competente está comprometida com um determinado modelo de educação. Nesse caso, a escola tornou-se o espaço de sua própria referência na identificação de critério do projeto de qualidade que se almejava e, de acordo com o depoimento de uma diretora, é possível observar que essa intervenção pode promover impactos em diferentes ângulos da gestão escolar:

Uma coisa que me chamou atenção enquanto diretora é que a gente fala: “Eu conheço a realidade da minha escola. Eu sei como é que meu aluno está”.E você vai ali no dia-a-dia, você pensa que está conhecendo e diante desse resultado houve surpresa. Você achava que seu aluno não estava com aquela dificuldade, com aquela deficiência em relação àqueles conteúdos. Isso não foi inventado, foi resultado de uma prova. E onde você faz a reflexão : Será que conheço mesmo a minha escola? Será que realmente isso está acontecendo? Será que meu aluno está sendo aprovado de maneira correta? Será que está dominando os conteúdos? Houve muita surpresa quando pegamos o resultado do “provão”.

Esse depoimento permite questionar as vertentes em que se constroem os referenciais de qualidade para a educação: o que é qualidade para a gestão do sistema pode não ser qualidade para a gestão da escola. A qualidade proposta pelo “provão” refere-se a uma distinção de eficiência e produtividade da gestão do sistema em razão da conjuntura política da educação, prevalecendo a centralidade ocupada pela Secretaria ao criar as metas políticas mediante seu interesse e necessidade no contexto da sociedade capitalista.

O conflito surge porque a escola está situada na base do sistema por uma estrutura burocrática sobre ela e a qualidade imposta é idealizada independentemente da realidade vivida pela escola. Os contrastes e as disparidades socioeconômicas marcadas no cotidiano escolar não são levados em consideração. A capacidade gerencial da qualidade definida pela gestão do sistema passa a dar sentido à “administração por resultados”, que utiliza a avaliação como o “braço invisível” da gestão como determinante do processo de decisão e execução do controle de qualidade. (Sordi, 2002).

Hoje, caberia, talvez, perguntar: por que não tornar a avaliação o braço visível da gestão? Reponde-la significaria evidenciar os referenciais da avaliação a ser proposta para uma rede de ensino, discutir as possibilidades do uso emancipatório da avaliação e ouvir sobre o que a escola tem a dizer sobre as metas pretendidas e as formas para alcançá-las. Daí a proposta deste estudo em ouvir o que pensam os gestores de escolas ao gerenciar metas externas para a educação. Como compreenderam as orientações centrais e como as repassaram aos professores, uma vez que foram eles, os diretores, quem ouviu o que pensam os professores sobre a avaliação imposta e sobre os respectivos resultados.

A compreensão está na explicação feita por Dalben (2002, p. 39):

Não podemos correr o risco de desmoralizar os projetos que se colocam a favor das necessidades concretas de formação dos sujeitos por ingenuidade ou romantismo. É fundamental ter clareza quanto às bases epistemológicas e éticas das propostas e dos impactos políticos e pedagógicos que pretendem. Por outro lado, precisamos tornar avaliadores autênticos, conhecendo e reconhecendo o conjunto de referenciais que nos movem, sendo coerentes com os nossos discursos e as nossas ações.

No entanto, exatamente por essa orientação, que a avaliação externa oferece condições para a ampliação do exercício de autonomia do diretor da escola em (re)significar o conjunto normativo, os resultados divulgados para a criação de novas possibilidades na organização escolar. Isso porque a autonomia das escolas e dos sistemas prevista na legislação é muito

condicionada às estruturas de poder e decisão do MEC, mas é pelo esforço, tentativas e recursos humanos e financeiros que projetos de avaliação poderão ser criados como condição de se construir a autonomia desejada. Como afirma Barroso (1992, p. 38): “[...] a grande função da gestão não é racionalizar objetivos pré-determinados, mas ser capaz de negociar, momento a momento, a pluralidade dos consensos.”

Os dados das entrevistas revelam que houve consenso sobre a necessidade de avaliar para ocorrer mudanças na melhoria da qualidade, porém, os resultados da avaliação dessa natureza evidenciaram uma regulação pautada no conhecimento desejado pela gestão do sistema de ensino, cuja lógica está na imposição de conteúdos vinculados à capacitação de professores, por estabelecer uma espécie de treinamento de aprendizagem dos alunos para o “provão”.

Assim, ao mesmo tempo em que é exercida uma autonomia pelas escolas, em relação à necessidade de mudanças, essa é exercida por uma responsabilidade assumida sob pressão, de forma individual e coletiva, para a melhoria de resultados a qualquer preço, por meio de competições entre as turmas avaliadas de uma mesma escola e entre as escolas do sistema, como relataram os diretores:

-Através dessa avaliação pude atuar rapidamente sobre aquelas questões, que iam ficando para trás.

-A maioria dos alunos era nossa desde a pré-escola, e nós percebemos que precisávamos agir com urgência pra tentar mudar, reverter àquela situação.

-Antes, avaliava aquele conteúdo que tinha trabalhado e a metade da sala não foi bem, o professor não tinha a consciência de voltar naquele conteúdo. Hoje, não é nem dando uma chance (para o aluno) mas é dele (professor) estar revendo a forma que ele trabalhou e trabalhar de forma diferenciada aquele mesmo conteúdo.

-A escola começou a se preocupar muito com o resultado e o índice de aprovação e passou a ter uma nova postura de ensino devido aos cursos que naquela época houve muitos.

A situação de controle entre objetivos educacionais e capacitação de professores também é relevante na fala da coordenadora: “Nós passávamos a metodologia nos cursos como queríamos que o professor fizesse na sala de aula.”

Não houve nenhum depoimento relacionado às condições precárias para o trabalho do professor. Essa situação pareceu ser atendida na capacitação continuada voltada ao

reconhecimento de um profissional comprometido com a aprendizagem dos alunos. Dessa forma, a capacitação proposta pela Secretaria tornou-se uma panacéia de medidas rápidas e eficientes no atendimento aos resultados do “provão”. Assim, o controle de qualidade passou a ser exercido por uma construção conceitual própria da REME e perfeitamente ajustável aos resultados do “provão”, tal como o depoimento dessa coordenadora: “O provão apresentava o resultado X e aí poderia medir com o próximo resultado e ver se melhorou. É muito importante saber onde errei pra melhorar meu próximo ano.”

Para alguns diretores, o efeito dos resultados pareceu priorizar as dimensões mais técnicas do fazer didático, sem questionamentos acerca da organização dos conteúdos, como o depoimento de uma diretora: “Antes a gente ia mais pelo livro didático e depois do provão trabalhamos mais aqueles probleminhas que caíram nas provas, porque para acertá-los as crianças tinham que saber interpretar mesmo!”

É interessante observar como as decisões dos órgãos centrais, especialmente quando proposto por uma administração vertical, fazem o poder ser exercido em nome da necessidade para o alcance de qualidade e justificado por ser uma gestão eficiente, que tende a influir nos demais níveis decisórios. Por esse viés, os diretores aderiram à decisão da Secretaria de forma submissa, passando a assumir a idéia do “provão” como uma proposta própria, necessária para ocorrer mudanças na melhoria do desempenho da escola e eximindo-se de apontar críticas que poderiam promover reflexões acerca do processo. O discurso oficial eloqüente que outorga o controle de qualidade à rede de ensino pareceu não captar a complexidade dessa dinâmica, como afirmam alguns diretores:

Importante também que haja a participação do diretor com uma melhor compreensão do processo porque ele é o líder, ele tem que estar preparado, para estar discutindo essas questões, passando e conscientizando os professores de que é importante essa avaliação.

Foi dialogando com os professores e eles batendo que era uma fiscalização a gente conversando e depois eles mesmos sentiram a necessidade de mudança.

Para fazer esse tipo de avaliação todo mundo tem que participar, porque se houver alguém com má vontade aí não adianta, a escola tem que estar imbuída nesse trabalho.

O uso dissimulado do termo qualidade na educação tem promovido muitos significados, sendo alguns deles carregados de forte expressão de poder e também de sedução sobre a gestão

do sistema. Os significados dessa situação podem ser explicados por Paro (1987), ao definir que administração é uma atividade produzida pelo homem, com sua história e, como tal, pode produzir uma ação social e política na sociedade em que se expressa.

Nesse sentido, pode-se produzir práticas contraditórias na administração da educação, que refletem um trabalho tanto de forma autoritária quanto participativa. De um lado, o exercício da autonomia do diretor, limitado à autonomia da escola, em concretizar seu projeto político - pedagógico, do outro, a Secretaria, ao repassar a responsabilidade para as escolas na melhoria da qualidade da educação, parece confiar nos resultados das negociações entre professores e diretores para executar as metas políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final de um percurso, o desafio parece confirmar a tendência e os diversos interesses da avaliação externa das escolas, para o alcance da melhoria de qualidade na rede municipal de ensino. Esse desafio produz um outro tão crucial quanto ele, qual seja: o de dar conta da compreensão do que foi essa avaliação.

Assim como Sordi (2002), entendo que tais indagações sobre avaliação passam a exigir um continuado e profundo repensar sobre a interpretação que será dada aos resultados, o que implica retomar os objetivos almejados, capazes de oferecer elementos para uma tomada de posição consciente.

Avaliar as escolas da REME permitiu refletir que a prática avaliativa não é inócua, ela sempre acarreta conseqüências. Para tanto, exigiu que se indagasse sua maneira específica de conduzir a experiência no sistema e os valores que estavam por trás. Depois disso, tornou-se possível assinalar os efeitos qualitativos produzidos pela avaliação, a partir de premissas da realidade, capazes de evidenciar prioridades.

Procurando por isso, e por isso, admite-se encontrar contradições e inconsistências entre o discurso e a prática, projetos e realizações em avaliação externa, ações democráticas e encenações participativas ocorridas na gestão da REME que, muitas vezes, subordinadas a razões técnicas com critérios instrumentais, promoveram mudanças retóricas e mudanças efetivas.

No entanto, hoje entendo que essas mudanças exigem olhares não apenas direcionados a apontar críticas negativas a aceitar se o sistema de ensino deve ou não avaliar suas escolas ou se ainda as escolas devem ou não se submeter a uma avaliação externa sobre o desempenho de seus alunos. Contudo, decidir avaliar as escolas impõe uma aprendizagem e um olhar que focalizem

ações analíticas não dominantes, capazes de visualizar novos caminhos para a melhoria da educação do sistema de ensino.

Mudar significa alterar as regras do jogo e refletir sobre os padrões habituais e se possível rompê-los. No entanto, não tenho dúvidas de que a mudança começa em cada um de nós, enquanto gestores. Então, há uma inquietação em saber se a avaliação externa das escolas originada pela gestão dos sistemas de ensino promove mudanças nas escolas.

A análise do contexto é sempre fundamental para o dimensionamento das mudanças possíveis e para criar melhores estratégias para implementá-las. Tendo por referencial essa compreensão, há de se reconhecer que o “provão” veio somar pontos positivos para a gestão da REME quanto ao exercício de autonomia e de coragem da Secretaria de Educação em fazer uma avaliação externa das escolas mediante as condições políticas e limites teóricos e técnicos de que dispunha a equipe da Secretaria para a realização dessa experiência.

No entanto, observamos que a realização do “provão” criou um saber e um fazer na qualidade mediante o conhecimento dos envolvidos naquele processo. A Secretaria aproximou-se mais das escolas, forçando-as à prática do diálogo com os professores, pais de alunos, sob um discurso não mais de punição, mas de busca de parceria para promover melhorias.

Em relação à experiência realizada, essa veio confirmar a necessidade de que a gestão do sistema conheça e reflita melhor a meta política estabelecida para a educação antes de implantá-las. Se, por um lado, reconhecermos que existe por parte do sistema o dever de avaliar as escolas sob sua responsabilidade, o estudo evidenciou que, eventualmente, os ocupantes de cargos decisórios podem se valer da avaliação externa como instrumento da gestão do sistema, para desempenhar a função de controle, regulação e fiscalização das instituições escolares. Se, por outro, identificarmos o direito de o sistema de ensino avaliar as escolas que o compõem, então teremos uma avaliação que implica, necessariamente, juízo de valor e esforço consciente de transformação na educação.

Na pesquisa realizada, as decisões entre o dever e o direito de o sistema avaliar suas escolas, não foram, evidentemente, perfeitas ou ideais por causa da inexistência de uma proposta para a educação na REME e, principalmente, por se referir a uma experiência de avaliação externa, a concretização dessa prática deve ser precedida por uma proposta de educação própria,

que determina uma maneira particular de avaliar o contexto em que se realiza o processo educacional.

A pesquisa apontou que a credibilidade e a legitimação dadas ao “provão” constituíram fatores implicativos para a autonomia da gestão do sistema, sob dois pontos de vista: o primeiro, pela Secretaria de Educação como órgão de poder instituído, que tem a sustentação legal e normativa para avaliar externamente o desempenho das escolas e, segundo, as instituições escolares, enquanto expressão de um espaço de construção de conhecimento e de autonomia nas decisões poderiam ter indicado, que naquele momento, a prioridade da gestão não estaria em avaliar o rendimento dos alunos, mas a de que oferecessem melhores condições para a realização do ensino e da aprendizagem.

Essa dualidade de perspectivas político-administrativas é bastante polêmica no contexto da gestão educacional, vindo confirmar a pouca autonomia tanto do sistema, quanto da escola em promover seus projetos de educação e cumprir os objetivos propostos.

Na verdade, este estudo apontou a existência de uma continuidade de poder e centralidade nas decisões exercidas pela Secretaria no sistema de ensino, de forma velada em relação a sua submissão frente às determinações políticas emanadas do sistema nacional de educação, e, é assim que, ao mesmo tempo, ela se coloca em relação às escolas. Explorando essa dimensão, ficou evidente a necessidade do fortalecimento em termos teóricos e práticos sobre a democracia no cotidiano da rede, pois se observou a existência de equívocos cometidos pela gestão do sistema em relação à prática democrática, comparando-a com uma prática autoritária de ditar as normas no coletivo.

O modelo de administração da REME confirmou a existência das relações autoritárias de quem está no poder de decisão, que podem ser percebidas nos procedimentos adotados pelas políticas de avaliação do sistema nacional de educação para os sistemas de ensino, e esses com as escolas, fechando o círculo vicioso de controle sobre o desempenho escolar.

Nessa operacionalização, a pesquisa apontou onde se instalam os impasses e a adesão ocorrida na realização da avaliação externa. Ao que tudo pareceu indicar, a iniciativa partiu de uma ação deflagrada por uma Secretaria de Educação, em início de suas atividades administrativas e demonstrando preocupação com a melhoria do ensino na REME.

A questão que parece definir essa situação está na gestão do sistema de ensino saber definir o essencial para a realidade na REME e o singular visto nos objetivos da proposta avaliativa, bem como identificar o que há de comum sobre os propósitos educacionais entre a Secretaria de Educação e as escolas.

Por outro lado, a existência da descontinuidade nas decisões políticas e educacionais entre as gestões que se sucedem no sistema de ensino, parece ser ainda o desafio a ser superado para o alcance da finalidade da educação.

Nesse sentido, a avaliação estudada promoveu uma educação de perspectiva neoliberal, fundada no pensamento conservador, instrucional, subordinado ao pensamento de concorrência de mercados. Ainda que subsidiada por um discurso pretensamente democrático, não foi suficientemente estruturada para abster-se do controle da educação, de caráter utilitarista em produzir resultados pré-estabelecidos. Nessa perspectiva, o controle voltou para a ação educativa do docente e as intervenções realizadas priorizaram apenas a necessidade de solucionar as deficiências apontadas pelo “provão” e não de acordo com as necessidades da escola frente ao seu projeto pedagógico.

Foi possível constatar que a inconsistência teórica, para a elaboração, realização e análise dos resultados do “provão”, foi o ponto marcante do impasse ocorrido nessa experiência. Reforçaram-se a instrução e a memorização da aprendizagem por meio do currículo referencial para avaliar o desempenho dos alunos.

Os professores centraram sua metodologia do ensino de acordo com as orientações e minicursos que eram oferecidos pela Secretaria que, por sua vez, imprimiram às aulas um caráter absolutamente técnico, no qual coube ao professor a função de ensinar e, ao aluno, o papel de assimilar os ensinamentos, que lhe foram apresentados de forma pronta e acabados visando ao objetivo do “provão.

Os dados da pesquisa deixam evidentes que o “provão” não causou nenhuma novidade diante dos propósitos estabelecidos pela política do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, quanto à utilização dos resultados da avaliação em medir o desempenho dos alunos e de impor uma adesão às escolas levadas a participarem do processo avaliativo. Assim, a utilização feita pela Secretaria em relação aos resultados do “provão” não esclareceu, convenientemente, a necessidade de tal realização, produzindo diferentes interpretações e possíveis conseqüências,

dentre elas: a dificuldade de compreensão por parte das escolas sobre o porquê do “provão” e da discussão sobre a consequência dos resultados para uma transformação efetiva do processo ensino e aprendizagem.

A análise dessa experiência permitiu o entendimento de que as modificações ocorridas poderiam ser implantadas à luz de outras informações, muitas vezes provenientes do acompanhamento e diálogo com as escolas.

O contexto pesquisado não possibilitou afirmar que a manifestação de resistência de professores ocorrida isoladamente e a simples falta de interesse demonstrado por algumas escolas foi provocada pela decisão de se fazer ou não a avaliação externa às escolas, mas, ao que tudo indica, o impasse está na forma de como ela foi conduzida, relevando as medidas tomadas a partir dos resultados e de uma visão eficientista de gestão educacional ávida por produzir resultados e que foi penalizada por não definir quais eram os desejados à luz do que se definia como eficácia de uma escola.

Essa questão reduziu a prática pedagógica às ações mecanizadas, em prol de um resultado de educação vinculada a padrões de desempenho, métodos pedagógicos, liderança e ambiente profissional sem a devida contextualização com a realidade local.

Constatou-se uma aceitação dos diretores, de certa forma passiva, aos processos da avaliação externa estabelecida pela Secretaria que, hoje melhor interpretada pode ser considerada como decorrente da falta de oportunidade das escolas em participarem das decisões para a REME. Além disso, os diretores caracterizaram-se como profissionais, que têm sobrecarga de tarefas para a solução dos problemas do cotidiano escolar, e que, de repente ao serem chamados a participarem sob pressão, acabam aceitando de forma submissa às determinações dadas pela Secretaria.

Ficou evidenciado pelos resultados do “provão”, quando comparados com os resultados da estatística de final de ano das escolas, que o objetivo de se fazer uma avaliação externa das escolas pareceu insustentável, do ponto de vista da melhoria do rendimento escolar e da gestão em impor uma cultura de ensino por nivelamento, em virtude de as escolas diferirem entre elas do modo de vivenciar a educação pretendida.

Nesse caso, a avaliação realizada colidiu frontalmente com a autonomia da escola em administrar seu projeto pedagógico, desconsiderando, também, as diferentes origens e propósitos

da escola na sociedade. Dentre esses efeitos, o impasse está na existência de uma lógica de avaliação dos resultados escolares controlada de fora da escola, sem o concurso dos atores locais. A atenção se volta para os dilemas que vivem os gestores que, quando bem intencionados, aderem às inovações sem maiores reflexões, a fim de solucionarem o baixo rendimento escolar.

Quanto à baixa procura das escolas no acesso às provas do “provão” pode ser considerada uma situação lamentável, pois não manifestaram interesse em discutir, discordar de tais resultados. Tal atitude, evidenciada nos depoimentos, permite o entendimento de que a rede não estava preparada para essa avaliação, ou melhor, a Secretaria não dispunha de conhecimento teórico suficiente sobre avaliação, para efetivar uma adesão voluntária das escolas.

O impasse evidenciou o limite imposto pela adesão, para identificar a imposição, que as escolas tiveram para desenvolver atividades pedagógicas em função de solucionar os problemas apresentados no “provão”. Assim, as aulas tornaram-se mais dinâmicas, procurando uma aproximação entre professor e alunos vinculados ao sucesso nas provas.

A ação dos diretores ao convencimento de melhoria do ensino não pode ser considerada como uma qualidade de educação efetiva, por não partir das condições concretas de funcionamento das escolas, mas de levantamento de indicadores do que deve estar contido na categoria de qualidade do “provão”.

A adesão demonstrada pelos diretores aponta ter ocorrido sob efeito de dominação, a ponto de impedir qualquer manifestação de dúvidas do que estava sendo proposto. Uma aceitação de natureza submissa e acrítica, pode ser considerada impasse para o avanço da escola em construir sua autonomia.

Assim foi revelada também a necessidade de se repensar o papel do gestor como sujeito ativo, participativo do processo educacional, de modo a se apropriar de melhores conhecimentos sobre o que se passa na escola.

No campo da escola, o estudo revelou que a avaliação promoveu uma ruptura entre a escola e a função do projeto político - pedagógico, por causa da centralidade ocupada pelos resultados da avaliação, prevalecendo, sobretudo, a lógica reguladora na dinâmica educativa e na cultura do individualismo no contexto escolar.

Em relação à discussão coletiva sobre os resultados do “provão”, mostrou priorizar a decisão da equipe da Secretaria embora estando no coletivo, pois o entendimento que ficou sobre as reuniões pareceu ser para que as escolas tomassem conhecimento das decisões já estabelecidas para a REME. Quanto aos diretores caberiam aceitá-la e repassá-las aos professores, para que esses a cumprissem de acordo com a proposta da Secretaria. Essa relação resultou em dúvidas não solucionadas, principalmente, em relação às definições e critérios da avaliação do “provão”.

Quanto à divulgação dos resultados, a Secretaria mostrou dispor de recursos precários estabelecidos por um julgamento técnico. Em sua maioria, exprimiu conceitos classificatórios em relação à pontuação do desempenho dos alunos nas provas. Com isso, ficam muitas dúvidas sobre o que fazer e o que priorizar em uma gestão do sistema de ensino, quando a meta educacional é orientada pelo efeito da quantidade sobre a qualidade do rendimento escolar.

Não ficou evidenciada nas fontes pesquisadas uma preocupação em obter maiores informações sobre o universo dos alunos, não apontando, por exemplo, as dificuldades que enfrentam em integrar a aprendizagem escolar com as experiências de vida e, qual o significado de participarem do “provão”.

Na verdade, a reflexão aproxima-se de uma confirmação de que não basta avaliar as escolas para que o sistema alcance uma qualidade na educação, mas admite-se que, assim sendo, essa decisão advém de uma gestão que ofereça recursos e condições para que as escolas realizem um efetivo trabalho de recuperação de seu espaço democrático.

Dentre os aspectos a serem considerados neste trabalho um diz respeito à cultura socializadora da organização escolar, completamente vulnerável à cumprir as determinações da Secretaria e à normatização. De certa forma, as instituições escolares realizaram uma leitura sobre as normas oficiais impostas pela Secretaria por meio de um ritual burocrático-normativo, que produziu uma avaliação com regras impostas por conteúdos, reduzindo a criatividade do trabalho docente a um modelo de competência técnica em fazer com que os alunos aprendessem.

O impacto do “provão” apontou para uma reflexão sobre os “olhares de fora da escola”, quando dotados de honestidade de propósito e de boa vontade no alcance de melhoria na educação, ainda que marcados por uma frágil sustentação teórica e de estrutura mal alicerçada pelo pouco tempo de duração dessa experiência tem a necessidade de reflexão e de estudos, que podem resultar em contribuições para futura gestão do sistema municipal de ensino. A relevância

está na iniciativa da Secretaria em expor sua intenção de ações para a melhoria na educação da REME.

Em relação à possibilidade de continuidade dessa experiência na REME, este trabalho pode representar um referencial para sinalizar os pontos mais relevantes desse processo. No entanto, essa experiência tornou-se mais uma iniciativa interrompida dada à descontinuidade na política de educação da atual gestão.

Apontar o baixo desempenho de um sistema deve indicar também uma reflexão ao gestor sobre o desempenho de sua gestão. Pois, a avaliação externa, quando integrada ao conjunto de estratégias que contribuem para a formação escolar dos alunos é capaz de fornecer condições para que tanto a iniciativa, quanto os resultados sejam interpretados e compreendidos em uma perspectiva de mudanças: O ponto de partida para o desenvolvimento do processo da avaliação externa parte então dos seguintes questionamentos: O que deve ser avaliado? Quem deve participar do processo? Como deve participar?

A partir das respostas encontradas é que o fazer e o como fazer a avaliação externa das escolas terá o sentido e o direcionamento que se pretende dar ao processo educacional. Até porque, respondendo essas questões, a avaliação externa passa a ser considerada um instrumento da gestão do sistema de ensino, por mostrar que as metas para a educação se assentam no diálogo possível e desejável entre Secretaria e escolas na definição de objetivos educacionais para o sistema. Para tanto, é necessário discutir o tipo de educação desejada. O desafio, então, permanece, cabendo aos gestores conhecer melhor a política para a educação nacional e discutilas com as escolas.

Por fim, os dados da pesquisa levam a refletir sobre as possíveis mudanças ocorridas no campo conceitual da avaliação educacional, principalmente com algumas concepções que, muitas vezes, me levaram a fazer julgamento preconceituoso, a fazer algumas generalizações relacionadas à avaliação como classificação e punição...

Esse repensar não deixou de ser um processo difícil, em que me percebi autora principal das cenas (re)vividas. Foi extremamente complicado perceber um processo de avaliação na REME vivido entre o autoritarismo e a centralização das decisões no qual eu estive à frente. Mas ficou o aprendizado de que avaliar é um processo contínuo de investigação de uma proposta para a educação. É investigar o resultado do que foi proposto.

Este estudo revelou possibilidades de novas investigações e de maior análise sobre a avaliação externa na perspectiva do sistema estadual, uma vez que a pesquisa implica comparações.

As reflexões contribuem para que este trabalho se torne um referencial de caráter educador e formativo aos gestores, evitando assim que ingenuamente se prestem a cumprir o papel de controladores do sistema, sem argumentação crítica do que está sendo proposto e sem uma base teórica que sustente a avaliação externa como instrumento da gestão, no esforço de transformação de dados, fatos e qualidades para a educação básica.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, Almerindo J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado – nação e a emergência da regulação supracional. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v.22, n.75, ago. 2001.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidade. In: FERREIRA, Naura Syria C. e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.) *Gestão da educação: Impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.

BARRETO, Elba S. S. Avaliação na educação básica entre dois modelos. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v.22, n.75, ago. 2001.

BARRIGA, Angel Diaz. Uma polêmica em relação ao exame. In: ESTEBAN, Maria Tereza. (Org.) *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BARROSO, João. Fazer da escola um projecto. In: CANÁRIO, Rui. *O projecto da escola*. Lisboa: EDUCA, 1992.

_____. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (Org.). *O estudo da escola*. Portugal: Porto, 1996.

_____. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v.24, n.82, abr. 2003.

BONAMINO, Alicia C. de. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quarter, 2002.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina V. Gestão da educação: o Município e a Escola. In: FERREIRA, Naura Syria C.; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.) *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. *Plano Decenal de Educação para todos*. Brasília: MEC, 1993.

_____. *Educação para todos. Conferência de Nova Delhi*. Brasília: MEC, 1994.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Nº 9394/96*. Brasília: MEC, 1997.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília: Senado Federal, 2002.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; CARCANHOLO, Marcelo D.; MALAGUTI, Manoel Luiz. (Orgs.) *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998.

DEPRESBITERIS, L. Avaliação de programas e avaliação da aprendizagem. *Revista Educação e Seleção*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.19, 1989.

_____. Avaliando competências na escola de alguns ou na escola de todos? *Boletim Técnico do Senac*, v. 27, n. 3, set.-dez. 2001.

DALBEN, Ângela I. L. de Freitas. Das avaliações exigidas às avaliações necessárias. In: VILLAS BOAS, Benigna M. F. (Org.). *Avaliação: políticas e práticas*. Campinas: Papirus, 2002.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional: marcos teóricos e campos políticos. In: *Avaliação*. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Brasília, ano I, n. 1, jul. 1996.

_____. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (Org.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2001.

DOURADO, Luiz. F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, Naura Syria C.; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.

ENGUITA, Mariano F. *A face oculta da escola*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

_____. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

ESTEBAN, Maria Tereza. (Org.). *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

FÉLIX, Maria de Fátima C. *Administração escolar. um ato educativo ou empresarial*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

FERREIRA, Naura Syria C.; AGUIAR, Márcia Angela da. S. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão. Crítica ao Neoliberalismo em Educação*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

FRANCO, Creso. *Avaliação em larga escala da Educação Básica: da relevância aos desafios*. Texto de subsídio ao III Seminário de Avaliação/LOED/UNICAMP. Campinas, mar. 2003.

FREITAS, Luiz Carlos de. Conseguiremos escapar ao necotecnismo? In: SOARES, Magda, B. (Org.). *Escola básica*. Campinas: Papirus, 1992.

_____. *Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática*. Campinas: Papirus, 1995.

_____. *É necessário radicalizar: curvando a vara em outra direção*. PUCviva, n. 4, v. 13, p.7-10, 2001.

_____. A progressão continuada e a democratização do ensino. In: VILLAS BOAS, Benigna M. F. (Org.). *Avaliação: políticas e práticas*. Campinas: Papirus, 2002.

_____. *Ciclos, seriação e avaliação confronto de lógicas*. São Paulo: Moderna. 2003.

GATTI, Bernadete A. Avaliação educacional no Brasil: experiências, problemas, recomendações. *Estudos em avaliação educacional*. Rio de Janeiro: FGV, n. 10, jul.-dez. 1994.

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública. A desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão. Crítica ao Neoliberalismo em Educação*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. (Orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação, visões críticas*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva*. 4. ed. Campinas: Papirus, 1994.

KLEIN, R.; FONTANIVE, N. S. *Avaliação em larga escala: uma proposta inovadora*. Disponível em: <http://www.est.ufmg.br/proav/avalesec.html>, acesso em 18 mar. 2002.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa, uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

- LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 44. v. 4., 1993, p.33-49.
- LÜCK, Heloísa. *Estratégia para a ação global e coletiva do ensino: Gestão em Rede*, Renageste/Consed, Paraná, PUC-PR, n. 3, nov., 1997.
- LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- LUCKESI, Cipriano. Avaliação educacional escolar: para além do autoritarismo. *Revista de Educação AEC*. ano 15, n. 60, abr. jul.1986, p. 23-37.
- MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas de ensino: uma discussão da literatura. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, n. 77, v. 22, dez. 2001.
- MEC. *Matrizes curriculares de referência*. Brasília: INEP.
- _____. *Relatório preliminar do SAEB*. Brasília: SEDIAE/INEP/SAEB, 1995.
- _____. *SAEB 1997: primeiro resultados*. Brasília: INEP, 1997.
- _____. *Novas perspectivas*. Brasília: INEP/SAEB, 2001.
- _____. *Geografia da educação brasileira, 2001*. Disponível em: http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/new03_6_imp.htm. Acesso em: 27 abr. 2003.
- MELO, Maria Tereza L. de. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura Syria C.; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). *Gestão democrática: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.
- NAGEL, Lizia Helena. O Estado brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos oitenta. In: NOGUEIRA, Francis M. G. (Org.). *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da Reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela S. (Orgs.). *Gestão da educação, impasses, perspectivas e compromissos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: *Gestão democrática da educação*. Desafios contemporâneos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Thereza (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Thereza (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. *Administração escolar*. Introdução crítica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

PESTANA, M. O sistema de avaliação brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, n. 191, v. 79, jun.-abr. 1998.

SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. 4. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1993.

SAVIANI, Demerval. Sistema de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*. ano XX, n. 69. Campinas: CEDES/UNICAMP, dez. 1999.

SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. *A escola Pública como local de trabalho*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Prática e supervisão ou a interminável luta da fada eficiência contra a bruxa burocrática. In: ALVES, Nilda (Coord.). *Educação e supervisão: o trabalho coletivo na escola*, 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *Supervisão escolar e política educacional no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977.

_____. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, L.M.; FERREIRA, N. S. C. (Orgs.). *Políticas e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP.A, 2002.

SORDI, Mara Regina L. Usos e desusos da avaliação na contemporaneidade. *Pro-Posições*, Revista Quadrimestral da Faculdade de Educação da UNICAMP, Campinas, v. 9, n. 3[27], nov.1998.

_____. Avaliação Institucional: o papel do gestor frente às interfaces da avaliação interna e externa. *Estudos: Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*. Brasília, ano 17, n. 24, jun. 1999.

_____. Entendendo as lógicas da avaliação institucional para dar sentido ao contexto interpretativo. In: VILLAS BOAS, Benigna M. F. (Org.). *Avaliação: políticas e práticas*. Campinas: Papirus, 2002.

- SOUSA, Clarilza Prado de. *Avaliação do rendimento Escolar*, 3. ed. Campinas: Papirus, 1994.
- _____. *Dimensões da avaliação educacional*. Conferência dos Países de Língua Portuguesa, Rio de Janeiro, 17-18 abr. 2000.
- SOUSA, Sandra M. Z .L. Possíveis impactos da avaliação externa no currículo escolar. In: ROSA, D. E. G. & SOUZA, V.C. Políticas organizativas e curriculares, educação inclusiva e formação de professores. *XI ENDIPE*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- POPKEWITZ, Tom; LINDBLAD, Sverker. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v.22, n 75, ago. 2001.
- TORRES, Carlos Alberto. *Sociologia política da educação*, 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. Estado, privatização e política educacional. Conceitos para uma nova crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da Exclusão*, 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- TRÊS LAGOAS, MS. *Relatório final "Provão"*. 1997, 1998, 1999, 2000. Três Lagoas: Secretaria Municipal de Educação, 2000.
- VIEIRA, L. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- VIEIRA, Sofia L. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela S. (Orgs.). *Gestão da educação, impasses, perspectivas e compromissos*, 2. ed., São Paulo: Cortez, 2001.
- VIANNA, Heraldo M. Questões de avaliação educacional. In: FREITAS, L. C., et. al. (Orgs.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002.
- WASELFISZ, J. Sistemas de avaliação do desempenho escolar e políticas públicas. *Ensaio*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, out. dez. 1993.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS DIRETORES DAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE TRÊS LAGOAS – MS

1-No período de 1997 a 2000 a SEMED realizou uma avaliação nas 4ª séries do ensino fundamental da REME. O que você conhecia na época sobre aquela avaliação?

2-Como você interpretou aquela iniciativa? Quis os pontos positivos e negativos que surgiram durante a experiência.

3-O que mais chamou atenção naquela avaliação em relação à sua escola?

4-Houve modificações na sua escola em decorrência dos resultados da avaliação? Quais? Justifique.

5-Como você vê a questão da avaliação da qualidade da escola? O que considera necessário para que este processo tenha êxito.

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS COORDENADORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TRÊS LAGOAS - MS

1-No período de 1997 a 2000 a SEMED realizou uma avaliação nas 4^a séries do ensino fundamental da REME. Enquanto técnica da SEMED como você interpretou o significado daquela avaliação?

2-Qual a sua participação na construção daquela avaliação?

3-Quais os parâmetros utilizados por você para elaboração das provas? O que foi acordado com você para a correção das questões?

4-Quais os indicadores utilizados por você para elaboração das provas?

5-Como você avalia o processo de avaliação executado (vantagens, limites, êxitos e fracassos). Como você aperfeiçoaria o processo hoje à luz da experiência vivida? Por quê?