

REFLEXOS DA AVALIAÇÃO CENTRALIZADA NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Dirce Nei Teixeira de Freitas

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

dircenei@terra.com.br

Resumo: A política e gestão da educação básica no Brasil têm sido instrumentadas por um aparato cada vez mais diversificado e articulado de tecnologias de controle centralmente concebidas, instituídas e acionadas. Isso vem modificando relações intergovernamentais nesse nível de escolarização. Analisamos a configuração desse processo em redes escolares municipais, por meio de pesquisa qualitativa, com o objetivo de compreender a sua dimensão pedagógica. Desenhos avaliativos encontrados pela pesquisa evidenciam aprendizagens que problematizam a avaliação na interseção da política e gestão nacional e local.

Palavras-chave: avaliação educacional, política educacional, gestão educacional

INTRODUÇÃO

A política da educação básica no Brasil é atualmente informada pela ação de monitoramento da União possibilitada por quatro ordens de fatores: (a) pelo aprimoramento, diversificação, ampliação do alcance e conexão das suas ferramentas de medida, avaliação e informação; (b) pelos arranjos institucionais que permitem articular monitoramento de metas e financiamento educacionais; (c) pela crescente visibilidade social de indicadores estatísticos, resultados de avaliações e índice de evolução de metas educacionais centralmente fixadas; (d) pela função pedagógica da ação avaliativa da União no contexto federativo.

Esses fatores concorrem para que nova lógica vá se estabelecendo nas relações intergovernamentais, condicionando a formulação e implementação da política para a educação básica, assim como a gestão dos sistemas de ensino, redes e unidades escolares. Suposto está que, com isso, o país avançará na melhoria da qualidade desse nível de educação e ensino, priorizando o ensino fundamental, cuja municipalização foi acentuada após 1988.

Em face do exposto, o nosso objetivo neste texto é analisar a dimensão pedagógica da ação avaliativa da União expressa na configuração de iniciativas locais de avaliação e monitoramento do ensino fundamental em redes escolares municipais.

Tratamos inicialmente da configuração do conjunto de ferramentas que propiciaram à União condições para avaliar e monitorar o ensino fundamental no extenso território e diverso contexto sócio-econômico e político brasileiro. A seguir, apresentamos resultados de pesquisa empírica qualitativa realizada em dez redes escolares municipais sul-mato-grossenses, apontando reflexos da avaliação centralizada no âmbito local como evidências de sua função pedagógica. Por fim, trazemos considerações a respeito de encaminhamentos necessários.

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO — configuração e conexões

A racionalidade que regeu a agenda estatal-governamental brasileira nos anos 1990, sobejamente contemplada no debate educacional, sobrelevou a urgência e imperiosidade da inserção competitiva do país no contexto internacional, propugnando um programa de ajustes estruturais redutor dos gastos públicos no saneamento da histórica dívida social brasileira. Sob essa racionalidade, o país regulamentou a Constituição Federal promulgada em 1988 e, nos anos 1990, empreendeu a sua reforma (MELO, 2002) com severas restrições na área social, em consequência na educação escolar.

No nível básico dessa educação, as conquistas obtidas na norma constitucional (OLIVEIRA, 1995) acabaram tendo restrita efetivação, em razão da falta de enfrentamento dos problemas estruturais da área, entre eles o do financiamento público. O saneamento do financiamento desse nível de educação teve como principal medida a reordenação da gestão dos recursos financeiros por meio de um fundo (FUNDEF), que permitiu redistribuição intraestados com prioridade para o ensino fundamental, tendo como critério a eficiência dos gastos e como estratégia o controle centralizado rigoroso da aplicação dos recursos pelos estados¹ e municípios.

Com isso, a União impulsionou o processo de municipalização do ensino fundamental (AZEVEDO, 2002) e deixou a cargo dos municípios a tarefa de prover a educação infantil. Além dessa estratégia, o desafio da universalização do acesso ao ensino fundamental foi enfrentado principalmente com medidas de correção de fluxo e de facilitação do acesso à educação de jovens e adultos destacadamente com a redução da idade mínima para ingresso nessa via não regular.

A União disseminou a ideia de que seria preciso avançar na instauração de uma regulação centralizada, para que se lograsse a melhoria da qualidade do ensino público. Com vistas a isso, entre outras iniciativas, gestou ao longo do período 1988-2002 um complexo de medida-avaliação-informação (FREITAS, 2005) que lhe permitiu informar a definição da política para a educação básica e ampliar o controle remoto dos sistemas de ensino e escolas.

As ferramentas instituídas até 2002 são amplamente conhecidas, destacadamente o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB (introduzido em 1990), o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM (criado em 1998), o Censo Escolar anual (recuperação de dados iniciada em 1995 pelo sistema Sied) e a organização de bases de dados educacionais oficiais com acesso online. Instrumentalizando a busca de eficiência, essas ferramentas permitiram à União empreender e induzir uma gestão educacional gerencial, com forte acento contábil.

Nos oito anos subsequentes a 2002, a União aperfeiçoou o aparato de medida-avaliação-informação, incrementando as suas ferramentas e criando novas, com o que viabilizou o monitoramento de metas da educação básica prestada à população pelos estados e municípios. E, a despeito da retomada de atenção à área social pelo Executivo federal, a política para a educação básica continuou a conjugar estratégias bipolares de centralização e descentralização, regulação e autonomia, uniformização e diversificação, universalização e focalização, modernização e precarização.

O termo monitoramento designa, neste trabalho, o processo que permite levantamento, acompanhamento e análise de dados do desempenho do ensino obrigatório no decurso de sua prestação social, propiciando verificação e controle de objetivos e metas bianuais centralmente estabelecidos. Conforme explicam Filp et. al. (1990), o monitoramento possibilita a recuperação da informação, a sua acumulação centralizada, bem como a sua circulação e difusão, pois, salienta Fletcher (1995), ele opera de forma recorrente a intervalos regulares e previsíveis. Os seus componentes são a medida, a avaliação e a informação cujos principais instrumentos são indicadores estatísticos, indicadores qualitativos, índices, provas amostrais e censitárias, exames, relatórios, pesquisas, auditorias.

O monitoramento da educação básica pela União exigiu arranjos institucionais os quais foram possibilitados pela reforma administrativa (Emenda Constitucional n. 19/1998) que, estabelecendo os princípios da administração pública, autorizou a avaliação e prestação de contas dos serviços públicos.

Em 1997, o Instituto Nacional de Pesquisa Educacional (INEP) foi transformado em autarquia especializada na geração e difusão de indicadores educacionais por meio da mensuração estatística, avaliação de desempenho cognitivo dos alunos e da organização de bases de informação. Esse arranjo institucional favoreceu aproximações do MEC com instituições nacionais, estrangeiras e supranacionais envolvidas na geração e disseminação de dados sobre realidades sociais diversas (demográficas, sociais, econômicas, educacionais e outras).

O INEP seguiu aprimorando, diversificando e ampliando o aparato de medida-avaliação-informação voltado para a educação básica. No ano de 2005 introduziu a Prova Brasil que, aproveitando recursos do SAEB, viabilizou levantamentos censitários sobre o desempenho das unidades escolares, das turmas e dos estudantes das séries avaliadas.

Em 2007, a União também implementou novo modelo de coleta de dados do Censo Escolar da Educação Básica, passando a identificar nominalmente alunos e docentes das redes de ensino. A sua operação por meio de sistema eletrônico (Educacenso) permitiu maior controle da consistência dos dados informados sobre cada estudante, professor, turma e escola do país. Para tanto, ampliou a sua regulamentação por meio do Decreto n. 6.425, de 4 de abril de 2008 e da Portaria n. 201, de 6 de julho de 2010.

Também no ano de 2007, com o Decreto 6.094 — que estabeleceu o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” — a União fixou diretrizes para promoção da qualidade do ensino pelos entes federativos articulados (sic) entre si e com a sociedade. Uma das diretrizes introduziu no país a exigência de exame periódico específico para alunos em fase de alfabetização. Em função dessa exigência foi criada a Provinha Brasil (pela Portaria Normativa n. 10, de abril de 2007) com fins de diagnóstico e de avaliação da aprendizagem. O Decreto instituiu ainda o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Plano de Ação Articuladas (PAR).

O Ideb foi concebido para aferição objetiva da qualidade da educação básica, sendo ferramenta de verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

Ele combina o desempenho nas provas nacionais (SAEB e Prova Brasil) com fluxo escolar (Censo escolar), podendo ser aplicado a redes escolares, conjunto de redes com base geográfica (o país, um estado, uma cidade) e, até mesmo, a uma escola ou sala de aula. Com uma escala que varia de 0 a 10, pretende expressar dois resultados desejáveis em um sistema de ensino: aprovação e proficiência. Calculado para o ano de 2005, o Índice possibilitou o estabelecimento de metas bianuais de aproximação à média 6,0 cujo alcance foi projetado para até 2021. Esse patamar de “qualidade” equivale ao nível já alcançado na educação básica pelos países avançados.

O Ideb formalizou a conexão entre levantamentos estatísticos e avaliação da educação básica. Mesmo com as reconhecidas limitações das ferramentas que o compõem, o Ideb tem sido visto como uma ferramenta válida no esforço nacional de promoção da qualidade do ensino, ao propiciar o monitoramento deste e informar a adoção de medidas mais apropriadas às realidades.

Assim, a União passou a dispor de ferramenta que lhe permite monitorar a qualidade em geração e, ao mesmo tempo, induzi-la nas redes públicas com base nas metas e patamar pré-estabelecido a atingir no Ideb.

O Índice permitiu à União fixar as prioridades da cooperação entre os entes da federação no processo de melhoramento da educação escolar básica, estabelecendo em certa medida a lógica das ações e interações, bem como os itens preferenciais da agenda político-administrativa federativa até 2021. Assim, deixou patente o foco no ensino fundamental e médio, além da predileção pela gestão estratégico-gerencial com regulação centralizada, para o que são imprescindíveis mecanismos de controle remoto que associam regulamentação, planejamento e monitoramento de diretrizes, metas, meios e resultados.

O PAR, definido formalmente como “conjunto articulado de ações” (Decreto n. 6.094/2007) base para termo de convênio ou de cooperação, é a ferramenta com a qual a União pode estabelecer a política de regulação centralizada das transferências voluntárias e da assistência técnica do MEC aos estados e municípios. Com ele, a União conectou Ideb, gestão e financiamento, para cumprimento do Plano de Metas “Compromisso todos pela educação”.

As mencionadas conexões foram favorecidas por arranjos institucionais entre os quais está a ampliação do papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essa autarquia federal, no período 1995-2002, teve o escopo de sua atuação reduzido ao ensino fundamental. O seu fortalecimento e modernização permitiram-lhe incorporar organizações e programas antes geridos pelo MEC, atuando juntamente com a SEB como responsável pelo suporte institucional na implantação e fiscalização do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A regulação centralizada avançou amparada pela rede de colaboração interinstitucional INEP-MEC-FNDE e, também, INEP-CAPES que conectou estatística e avaliação com pesquisa e formação de profissionais.

Ampliando as ferramentas de avaliação, a Portaria MEC n. 14, de 21 de maio de 2010 instituiu, no âmbito do INEP, o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. Este pretende subsidiar a contratação de docentes para a educação básica pelos estados e municípios, avaliando conhecimentos, competências e habilidades de candidatos. Com essa nova ferramenta, a União

estendeu a conexão da avaliação à formação de docentes e ao plano de carreira do magistério. Este último da alçada dos estados e municípios.

Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, enviado ao Congresso Nacional no dia 15 de dezembro de 2010, acena com a ampliação da avaliação e suas conexões. Destacamos as seguintes propostas: desenvolver indicadores de qualidade relativos ao corpo docente e à infra-estrutura das escolas de educação básica; contemplar o ensino de ciências nos exames aplicados aos anos finais do ensino fundamental; incorporar o exame nacional de ensino médio ao sistema de avaliação da educação básica; controlar a convergência da avaliação conduzida pelo INEP com avaliações internacionais (confrontar Ideb e PISA); aplicar exame periódico específico para aferir a alfabetização das crianças; aplicar prova nacional específica com vistas à definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.

Portanto, a tendência para a política e gestão da educação básica é a diversificação, ampliação do alcance e aumento das conexões da avaliação. Com isso, a intensificação do controle remoto pela União e o avanço da centralização pressionam por reconfiguração das relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro.

AVALIAÇÃO — função pedagógica

O processo de configuração e conexão da avaliação com outras ferramentas na política e gestão da educação básica é sinuoso, contingente, reativo, entre outras razões porque ele se defronta com inúmeros desafios e dificuldades (extensão territorial, desigualdades regionais, diversidade cultural, complexidade político-institucional, percalços do federalismo brasileiro, limitações econômicas, técnicas, administrativas, entre outros). Isso não inviabiliza a função pedagógica das iniciativas da União no contexto federativo, impulsionando a configuração de providências pelos sistemas de ensino e escolas nos estados e municípios.

Conforme mostram Bonamino e Bessa (2004), Freitas (2005) e Lopes (2008), as iniciativas da União estimulam a criação de ferramentas próprias de avaliação pelos estados e municípios. Ao longo da primeira década dos anos 2000 os sistemas de ensino e as escolas de educação básica se viram cada vez mais solicitados a participar do processo de geração, disseminação e uso de dados educacionais. Com isso, a União operou pedagogicamente propiciando aprendizagens sobre a lógica da avaliação e seus usos na educação brasileira.

O Ideb tornou-se uma das principais ferramentas da política e gestão da educação básica no contexto federativo brasileiro, interpondo-se nas relações intergovernamentais nesse nível de educação escolar. Em apenas três anos, logrou grande visibilidade social beneficiado que foi por diversos fatores, destacadamente pela publicidade oficial, pelo realce recebido na mídia, pelo acolhimento de organizações sociais, pelas perturbações que gerou nas redes e unidades escolares públicas, bem como nas administrações municipais.

Basicamente, o aperfeiçoamento, a diversificação e a associação das ferramentas de geração e difusão de indicadores estatísticos, de avaliação e de informação reforçaram a ação

pedagógica da União no contexto federativo, possibilitando o monitoramento educacional em estados e municípios. Para isso, a União não poupou esforços para legitimar e potencializar a sua ação pedagógica buscando apoios sociais diversos dentro e fora da área educacional e do Estado.

REFLEXOS NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Analizamos os reflexos da ação pedagógica da União em redes escolares municipais, trabalhando com dados empíricos coletados por meio de entrevistas e documentos oficiais em visitas realizadas a redes escolares municipais sul-mato-grossenses, no período de agosto de 2009 a fevereiro de 2010.²

As redes escolares observadas são as mesmas da amostra sul-mato-grossense da pesquisa “Bons resultados do Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” realizada por pesquisadores da Faculdade de Educação da USP, Faculdade de Educação da UFGD e Centro de Formação da UECE sob coordenação geral da primeira. Essa pesquisa é desenvolvida no contexto do Programa “Observatório da Educação”, contando com financiamento da CAPES/INEP. A sua proposta é identificar e analisar os fatores que teriam concorrido para que redes escolares municipais com mil ou mais alunos nos anos iniciais do ensino fundamental até 4ª série registrassem os mais elevados Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no ano de 2007 ou as maiores variações nesse Índice de 2005 para 2007. O campo empírico da pesquisa soma 30 municípios, dez em cada um dos estados envolvidos: São Paulo (USP), Mato Grosso do Sul (UFGD) e Ceará (UECE).

A amostra sul-mato-grossense compõe-se de dez redes escolares municipais com mil ou mais alunos nos anos iniciais do ensino fundamental, das quais cinco foram selecionadas por terem obtido os mais elevados Ideb no universo das redes municipais do estado: Campo Grande, São Gabriel do Oeste, Aparecida do Taboado, Chapadão do Sul e Naviraí. E mais cinco redes que apresentaram as maiores variações de 2005 para 2007: Bonito, Paranhos, Amambai, Paranaíba e Bela Vista.

Em todas elas as avaliações de iniciativa da União são percebidas positivamente pelos gestores educacionais, sendo-lhes atribuído o mérito de representarem um avanço para a educação, porém com a ressalva de que elas não expressam resultados de exclusiva responsabilidade das redes e escolas e não informam as suas peculiaridades.

Mas, somente com a introdução da Prova Brasil em 2005 e com a publicação do Ideb de 2007 os gestores educacionais municipais passaram a dar mais atenção à avaliação em larga escala e ao monitoramento das escolas, dos processos de ensino e aprendizagem. Notamos que a Prova Brasil e o Ideb cumprem função pedagógica nas redes observadas, balizando intenções, ações, comportamentos e expectativas de gestores, docentes, alunos em torno da concepção de qualidade que essas ferramentas difundem, bem como dos meios privilegiados para obtê-la.

Os reflexos nas redes escolares municipais das avaliações (SAEB, Prova Brasil, Provinha Brasil) e do monitoramento de metas (Ideb), segundo os gestores entrevistados, são notados em medidas tais como:

- a) divulgação dos resultados obtidos pelas escolas nas avaliações em reuniões de pais e na imprensa local por 90% das redes da amostra;
- b) programação e oferta de ações de formação continuada com base em evidências trazidas pela avaliação externa por 80% das redes;
- c) alteração do projeto pedagógico escolar em 70% das redes escolares;
- d) acompanhamento pedagógico sistemático pelo coordenador pedagógico e SEMED com base nas evidências trazidas pela avaliação em 70% das redes;
- e) modificação do currículo escolar em 60% das redes escolares;
- f) oferta sistemática de atendimento escolar complementar às aulas em 50% das redes;
- g) adesão a programas formulados pelo MEC por 50% das redes.

As redes e escolas da amostra conhecem os próprios resultados nas avaliações e no Ideb, assim como a posição que ocupam no ranking local, estadual e, por vezes, no nacional.

Notamos ser generalizado o uso, pelas SEMEDs e escolas, dos resultados da Prova Brasil e do Ideb para fins de comparação de desempenhos. Embora os gestores afirmem não haver competição entre escolas e redes, as falas revelam que os resultados positivos operam como distinção simbólica e fonte de emulações.

[...] fazemos as avaliações internas, os alunos são aprovados e isso fica somente aqui dentro da escola. O Ideb leva o nosso trabalho lá na frente, pois vemos os resultados nos meios de comunicação mais amplos. Todos se esforçam bem mais, para ver essa recompensa do resultado que não fica restrito à escola. Quando conversamos com os alunos sobre os índices, cobramos muito deles. Temos afixado na sala o resultado da turma [na Prova Brasil], então eles ficam a par e sabem que o que eles estão fazendo vai, de alguma forma, contribuir para a escola e que, de uma forma geral, eles estão sendo valorizados. Eles se esforçam bem mais quando percebem que têm essa recompensa (Diretor escolar R1).

Observamos que a avaliação do desempenho dos alunos na Prova Brasil parece ser o componente do Ideb a receber maior atenção da parte de gestores das SEMEDs e das escolas, como bem ilustram os trechos transcritos de entrevistas concedidas por Secretários Municipais de Educação.

A gente não tinha tanta preocupação com o Ideb e hoje nós temos e muito! O Ideb no primeiro momento chocou! A mentalidade do professor era de que o governo tinha criado uma prova para examinar os professores [...]. Hoje a gente sabe que tudo que vem para a escola é em função do Ideb. Hoje o professor já tem compromisso com aquele Índice [...], pois sabe das melhorias que a escola pode receber e ter (Ex-Secretário de Educação R1).

Nas reuniões pedagógicas, levamos para os professores, não só do 5º ano [4ª série], as questões que são elaboradas no Ideb [Prova Brasil], não no sentido de treinar alunos para o Ideb [Prova Brasil], mas para mostrar que elas exigem o espírito crítico do aluno, a reflexão e não essa catequização que a gente trabalha (Secretário de Educação R2).

Coordenadores pedagógicos declararam que, a partir da introdução do Ideb em 2007, os professores teriam passado a levar em conta as informações disponibilizadas pela Prova Brasil.

Eu acho que o professor não era bem informado da importância da Prova Brasil... Quando ele recebeu essa informação da importância do que essa prova significava, começou a vê-la com outros olhos e começou a ter uma mudança de atitude da prática pedagógica dentro da sala de aula (Coordenador pedagógico R4).

Não encontramos nas redes e escolas observadas iniciativas sistemáticas de estudo e discussão dos supostos, funções e finalidades da avaliação e do Ideb que indicassem um processo de apropriação crítica dessas ferramentas. Há casos de estudo de itens da Prova Brasil e de interpretação de resultados, tendo em vista o desenvolvimento de competência avaliativa pelos docentes envolvidos a exemplo do relatado por uma assessora, que é um exemplo da função pedagógica estrita da avaliação.

[...] a gente discute com os professores como as provas serão elaboradas, o que quer dizer cada item da prova, o que ele realmente avalia. [...] a gente observa que muitas vezes o professor não sabe avaliar o seu aluno. É nessa proposta que a gente está direcionando [a ação da escola em face da Prova Brasil]. Nós não dizemos: Professor, prepare o seu aluno para a prova que vai cair isso, isso e isso. Não. Ele tem que entender o que é que esta prova cobra. O que é que o item mostra para eles quando o aluno não o acerta. Então, é mais um estudo voltado para os itens da prova (Assessor da Secretaria de Educação, R5).

Mas, encontramos diversas iniciativas destinadas a preparar os alunos para as provas, desde a utilização de itens similares até a realização de simulados antes da Prova Brasil. A explicação para isso é a de que o desempenho negativo do aluno nos testes se deve, em grande parte, à falta de familiaridade com o tipo de item e com o vocabulário empregado na Prova.

O órgão gestor da rede, por sua vez, tem feito uso dos resultados para induzir diretores e coordenadores pedagógicos a dedicarem especial atenção ao acompanhamento processual do ensino e da aprendizagem e a se empenharem na promoção de ações de formação continuada pela própria escola. Esse tipo de conduta é frequente na amostra, embora variem muito no grau de sistematização e de envolvimento dos profissionais das SEMEDs. O exemplo mais acabado encontrado é sintetizado na declaração abaixo feita por uma assessora.

Escolhemos, por exemplo, quarenta escolas que apresentaram o menor Ideb e essas escolas estão sendo acompanhadas de perto. Os técnicos da Secretaria têm desenvolvido oficinas com os diretores, acompanhado o trabalho da supervisão, discutido esse trabalho. [...] E o acompanhamento continua da mesma forma com as outras, aquele acompanhamento sistemático que tem com as turmas iniciais, com as turmas que serão avaliadas agora, na Prova Brasil (Assessora da Secretaria R5).

O monitoramento do trabalho realizado pela escola ao longo do ano escolar vem se consolidando como uma prática das SEMEDs da amostra. Mesmo que as iniciativas sejam variadas, todas elas indicam empenho do órgão em conhecer e intervir ao longo do processo.

Há SEMEDs ocupadas em mapear bimestral ou semestralmente o aproveitamento escolar dos alunos, o que é feito diretamente por supervisores em visitas às escolas ou indiretamente por meio de levantamento e análise dos resultados das avaliações realizadas pela escola. Há iniciativas

centradas no monitoramento dos progressos cognitivos dos alunos em face da matriz de referência da Prova Brasil, envolvendo coordenadores pedagógicos e professores. Outras estão focadas no monitoramento do fluxo escolar, adotando práticas analíticas baseadas na estatística descritiva. Em vários casos, os dados de fluxo são discutidos em encontros organizados pelas próprias SEMEDs, para os quais são convocados diretor e coordenador pedagógico de cada escola. Em redes menores, as Secretarias organizam reuniões nas escolas, para contar com a participação dos professores. As metas do Ideb são usadas como parâmetro na análise dos resultados e motivação para o estabelecimento de intervenções. De modo geral, tais iniciativas ocorrem de forma regular e geram registros que informam a tomada de decisão a respeito da intervenção necessária e possível.

As medidas supostamente saneadoras dos resultados insatisfatórios (na Prova Brasil, no Ideb, no acompanhamento bimestral pela SEMED) mais frequentemente encontradas nas redes foram: formação continuada dos profissionais; monitoramento do trabalho docente; atendimento ao aluno em período complementar, pelo próprio professor ou por professores com experiência docente positiva e bons resultados na oferta de estudos de recuperação; estudos de recuperação; aceleração de estudos; atividades de enriquecimento curricular.

A avaliação da educação básica pela União tem sido também recriada nos municípios por meio de iniciativas próprias sistemáticas de avaliação. Neste aspecto se destacaram três redes da amostra. O argumento dos gestores é o de que as iniciativas da União são positivas e servem de subsídio para as políticas educacionais municipais, porém não oferecem informações sobre as especificidades das suas redes escolares, o que consideram fundamental.

A iniciativa mais bem estruturada e com maior tempo de existência (onze anos) é a da rede municipal de Campo Grande, que, desde 1999, conta com o “Programa Municipal de Avaliação de desempenho dos Alunos” (PROMOVER).

A avaliação é censitária para que a SEMED e as escolas possam dispor de informações sobre todos os alunos, por turma, série e turno de atendimento. Baseada na metodologia do SAEB, desde 2005 emprega elementos da Teoria de Resposta ao Item (TRI). Utiliza Matriz de Referência própria (com enfoque interdisciplinar) e inclui avaliação de texto escrito.

Os itens da prova são elaborados por professores da rede, após participação em oficinas de elaboração de itens, tendo por base a referida Matriz. São eles analisados por especialistas e pré-testados, passando a compor o banco de itens da SEMED.

A aplicação da prova é conduzida pela Secretaria que contrata serviço especializado para o tratamento e a análise dos dados da aferição. Ao Departamento de Avaliação cabe a coordenação da operacionalização do processo. Para isso, conta com o suporte de equipe externa contratada (especialistas em avaliação e empresas de assessoria) e, também, com a contribuição dos supervisores (responsáveis pelo acompanhamento escolar mapeando a situação encontrada nas escolas), a colaboração dos diretores escolares, coordenadores pedagógicos e professores. O Departamento de Avaliação mantém estreita articulação com outros setores da SEMED, fornecendo e recebendo informações e com eles somando, de modo a viabilizar o monitoramento da educação municipal no qual entram também as iniciativas da União.

O monitoramento informa as ações de formação continuada de professores que são empreendidas ou estimuladas pela SEMED de Campo Grande.

A SEMED do município de Bonito implantou em 2005 a iniciativa denominada “Projeto de Avaliação Diagnóstica” com vistas a levantar anualmente a situação do ensino-aprendizagem dos alunos de todas as séries do ensino fundamental da sua rede, para “repensar e reformular” as ações em busca da melhoria da qualidade de ensino. A iniciativa consiste em aplicação de prova para avaliar a aprendizagem do aluno em Língua Portuguesa e Matemática considerada indicador da qualidade do ensino e da prática do professor.

A prova é elaborada pela equipe do Departamento de Coordenação Pedagógica da SEMED, tendo como referência o currículo escolar, materiais específicos da região e cadernos da Prova Brasil. Os itens são formulados ou selecionados de diversas fontes dentro da mesma concepção empregada pelos professores na avaliação da aprendizagem de seus alunos, embora não haja participação direta dos mesmos. Os itens não são pré-testados e não há banco de itens.

Todos os componentes da SEMED, inclusive o Secretário de Educação, fazem o tratamento e análise dos dados levantados, elaborando um caderno com o diagnóstico do órgão, que é enviado às escolas. Estas têm a tarefa de interpretar o diagnóstico, tomar decisões e implementar medidas saneadoras dos problemas constatados. Com base no diagnóstico anual, a SEMED formula o seu planejamento direcionado à solução de problemas, decidindo encaminhamentos da política e gestão municipais, tais como: alterações no currículo escolar; remanejamentos de docentes de uma para outra turma, série ou escola; indicação de onde a orientação pedagógica deverá chegar com maior intensidade; oferta de atividades de reforço escolar; acompanhamento do aluno faltoso ou com baixo aproveitamento em projeto desenvolvido em parceria com órgãos locais responsáveis pela proteção da criança.

Para os gestores da SEMED de Bonito, essa iniciativa de avaliação própria complementa a Prova Brasil, oferecendo às escolas informações mais específicas e em conformidade com o currículo executado.

A experiência de avaliação de Bonito, mesmo incipiente, tem estimulado a comparação entre escolas. A sua função diagnóstica pareceu secundada pelo acento da sua função reguladora e da força da SEMED junto à rede. Além disso, a iniciativa enfrenta importantes limitações técnicas, políticas e econômicas.

A Gerência de Educação (GE) do município de Naviraí realiza, desde o ano de 2005, avaliação diagnóstica da aprendizagem, ao término do primeiro semestre letivo. Visa estimular a autoavaliação das propostas e ações de ensino a partir da aprendizagem dos alunos.

As provas são aplicadas aos alunos da 2^a, 4^a série e 7^a série do ensino fundamental e abarca os componentes curriculares Língua Portuguesa e Matemática. Embora essa iniciativa ocorra regularmente, não está sistematizada em projeto ou programa específico e nem disponibiliza relatórios analíticos para as escolas.

A equipe responsável pelo ensino fundamental na GE, juntamente com os coordenadores pedagógicos das escolas, seleciona os itens para compor as provas entre aqueles utilizados

pelos professores da rede nas provas bimestrais. A aplicação é feita pelos próprios professores, sendo o tratamento e análise dos dados feitos pela equipe da GE e os resultados repassados às escolas, no intuito de que possibilitem a recuperação e informem o planejamento e a atuação dos professores.

O uso dos resultados da avaliação na função diagnóstica ficou mais evidente nesta rede escolar do que na de Bonito, pois é favorecida pela participação dos coordenadores pedagógicos. De todo modo, a iniciativa propicia a comparação entre escolas, acentua o monitoramento interno e externo do trabalho docente.

Iniciativas incipientes e descontínuas foram encontradas em mais dois municípios da amostra. Encontramos dois casos de manifestação expressa de que as iniciativas da União são suficientes para atender a necessidade de avaliação da educação municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pesem reservas sobre o potencial da avaliação em larga escala para promover a qualificação da educação escolar no país, ela tem sido aprimorada, sendo importante instrumento do monitoramento da educação básica propugnado pelo atual governo da União no contexto do “Plano de Desenvolvimento da Educação” (PDE).

Especialmente na última década, a União se empenhou no aprimoramento tecnológico e operacional das próprias ferramentas, na sua diversificação, na busca de maior aderência política no contexto interno e de maior aproximação às iniciativas internacionais de pesquisa e avaliações comparativas. Atualmente o Brasil não só participa do monitoramento educacional internacional como, também, a ele tem cada vez mais ajustado as suas ferramentas de avaliação.

A crescente incorporação de recursos tecnológicos tem modificado o modelo de intervenção/regulação educacional, no país, facilitando a geração, publicação e usos dos dados educacionais. Censos, avaliações e índices têm permitido à União centralizar poder decisório, potencializar sua capacidade indutora e de monitorar processos na educação básica, arbitrando unilateralmente os termos da colaboração intergovernamental nesse nível educacional.

A presunção é a de que a centralização da definição da política e da gestão, informada pela avaliação, poderá promover a melhoria dos resultados da educação escolar básica, no país. Isso, desde que elas sejam sustentadas por rearranjos institucionais, estratégias e ferramentas diversas de controle que acentuam o poder regulador da União, entre as quais estão a avaliação e o monitoramento da educação básica.

O reflexo das iniciativas da União em redes escolares municipais não se limita ao acolhimento das avaliações externas e aceitação tácita de suas conexões na política e gestão da educação básica. Mesmo sem condições apropriadas, nas redes escolares municipais observadas configuram-se desenhos avaliativos que incluem avaliação institucional, monitoramento do desempenho das escolas, avaliação de desempenho dos profissionais, avaliação da satisfação dos pais, avaliação de desempenho dos órgãos, além de iniciativas municipais de avaliações próprias de desempenho dos alunos.

Os desenhos avaliativos encontrados indicam como a ação pedagógica da União repercute localmente e problematiza a avaliação na interseção da gestão educacional nacional e local.

A avaliação e o monitoramento catalisam cada vez mais os esforços locais, mas parece que sem o devido resguardo do engajamento na solução dos problemas existentes. Déficits nesse sentido tornam a avaliação incongruente, assim como a superficialidade e o reducionismo no tratamento de questões complexas como a da qualidade em educação.

Não há dúvida de que a possibilidade de contar com dados cada vez mais congruentes e suscetíveis de análises é hoje uma força de mudança na área, que se contrapõe a práticas arcaicas de gestão pública, enraizadas política e culturalmente. O desafio está em gerar um novo enraizamento que permita colocar tais ferramentas a serviço da busca de superação dos problemas da educação básica por meio de uma regulação pública democrática.

Finalizamos indicando a necessidade de que o país faça um balanço dos desdobramentos locais da avaliação centralizada, avaliando a sua consequência para qualificar tanto a democratização da educação como a institucionalidade federativa nessa área.

NOTAS

- 1 A referência a estado abarca também o Distrito Federal.
- 2 Participaram do levantamento dos dados os pesquisadores Alaíde Maria Zabloski Baruffi, Dirce Nei Teixeira de Freitas, Giselle Cristina Martins Real e Marco Antônio Rodrigues Paula e as mestrandas em educação Andréia Vicência Vitor Alves, Márcia Bueno Gomes, Nataly Gomes Ovando, Simone Estigarribia de Lima e Vanessa Ramos Ramires. A transcrição das entrevistas foi realizada pelos bolsistas de iniciação científica Bruno Augusto da Silva, Carolina Stefanello Pires, Eliene Vieira de Sousa, Maria Batista da Silva, Milena Pontes Gusmão e Patrícia de Castro Silva.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, CEDES, n. 80, p. 49-71, set. 2002.
- BONAMINO, A. C. de.; BESSA, N. O “estado da avaliação” nos estados. In: BONAMINO, Alicia; BESSA, Nícia; FRANCO, Creso. (Orgs.). *A avaliação da educação básica*. Rio de Janeiro: PUC, 2004. p. 65-78.
- FILP, J. et al. Sistemas de medición de la calidad de la educación básica: una propuesta. *Estudios em Avaliação Educacional*, n. 2, p. 49-98, jul./dez. 1990.
- FLETCHER, P. R. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. *Estudios em Avaliação Educacional*, São Paulo, FCC, n. 11, p. 93-112, jan./jun. 1995.
- FREITAS, D N. T. de. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. São Paulo, 2005a. Tese (Doutorado em Educação), Universidade do Estado de São Paulo – USP.
- LOPES, V. V. *Cartografia da avaliação educacional no Brasil*. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo.
- MELO, M. A. B. C. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições, políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: RENAME, 2002.
- OLIVEIRA, R. P. de. *Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. 1995. Tese (Doutorado) – FEUSP, São Paulo.