

**A Avaliação da Educação Básica:
uma análise qualitativa dos instrumentos
contextuais do SAEB no período de 1995 a 2001**

Fatima Elisabete Pereira Thimoteo

**A Avaliação da Educação Básica:
uma análise qualitativa dos instrumentos
contextuais do SAEB no período de 1995 a 2001**

Banca examinadora

Prof. Dr. Orientador George Avelino
Profa. Dra. Regina Silvia V. M. Pacheco
Prof. Dr. Pedro Jacobi

Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Fatima Elisabete Pereira Thimoteo

**A Avaliação da Educação Básica:
uma análise qualitativa dos instrumentos contextuais
do SAEB no período de 1995 a 2001**

**Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP**

**Área de concentração:
Transformação do Estado e Políticas Públicas**

Orientador: Prof. Dr. George Avelino

São Paulo

2003

THIMOTEO, Fatima E. P. A Avaliação da Educação Básica: uma análise qualitativa dos instrumentos contextuais do SAEB no período de 1995 a 2001. São Paulo: FGV/EAESP, 2003. 120 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, Área de Concentração: Transformação do Estado e Políticas Públicas).

Resumo: Esta dissertação trata da avaliação como um dos quatro pilares da educação nacional, conforme estabelece o arcabouço institucional-legal brasileiro. Além de descrever os objetivos e instrumentos adotados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, SAEB, são analisados os instrumentos contextuais utilizados pelo sistema nos quatro ciclos realizados no período de 1995 a 2001. O objetivo principal é compreender como estes instrumentos consideram a matriz organizacional da escola, sistematizada a partir dos fatores internos às escolas, que são indicados na literatura como promotores da melhoria do desempenho escolar dos alunos. Na conclusão são sugeridas adequações para o aperfeiçoamento dos instrumentos do sistema, ressaltando-se a importância da definição de papéis dos diversos atores para que o SAEB possa contribuir com a melhoria da qualidade da educação.

Palavras-chaves: avaliação, educação básica, SAEB, autonomia, descentralização, gestão, currículo.

Agradecimentos

A minha mãe, meus familiares e amigos, por compreenderem a minha ausência;

Aos colegas do mestrado, pela troca de idéias, conhecimentos e aspirações;

Aos professores da EAESP/FGV, pelo estímulo e parceira na tarefa de construir conhecimento;

Aos funcionários da Escola, pela atenção e presteza no atendimento;

Aos colegas de trabalho, pela interlocução;

À Prefeitura do Município de São Paulo, pela concessão do afastamento;

A CAPES, pelo financiamento que possibilitou a realização do curso;

À querida amiga Leuze Arnoldi, por tudo;

Ao Mestre e orientador, Prof. George Avelino Filho, pela orientação e confiança.

Enfim, a Deus e a todos aqueles que fazem da parte da minha vida e, com carinho e compreensão, me estimularam a concluir mais uma etapa da minha vida acadêmica.

A autora

Sinta-se o leitor um privilegiado;
não por ler-me, mas simplesmente por ler.
Não por pensar comigo, mas por poder pensar.
Sinta-me o leitor um privilegiado;
não por escrever, porém por escrever-lhe.
Ler, pensar e escrever, funções da mente
de alta periculosidade e de grave responsabilidade,
serão agora acionadas, para serem vividas por nós dois.
Nesta nossa América,
ocupada por milhões de humanos não-alfabetizados,
culpar-me-ia se não escrevesse este ensaio,
pois que me envolvem sentimentos de participação ativa
e de obrigação de trocar idéias
para gerar as mudanças esperadas.

Paulo Afonso Caruso Ronca

SUMÁRIO

Introdução	09
1. Política Educacional: condicionantes para a formulação e implementação de um modelo	11
1.1 Indicadores quantitativos da educação nacional	13
1.2 A política educacional brasileira na década de 90: um breve histórico da composição do desenho institucional vigente	14
1.2.1 – Gestão Democrática	18
1.2.2 - Autonomia da Escola	19
1.2.3 – Descentralização	22
1.2.4 – Avaliação	24
1.3 –Considerações finais	28
2. A organização escolar como objeto de análise	30
2.1 – A pedagogia centrada na escola	31
2.2 – A inovação educacional: entre a qualidade da escola e a qualidade da educação	33
2.3 - A “matriz organizacional da escola”	36
2.3.1 – recursos materiais	
2.3.2 – recursos humanos	43
2.3.3 – gestão	54
2.3.4 – currículo	60
2.4 – Considerações finais	65
3. A avaliação da educação no Brasil: evolução, tendências e propriedades	67
3.1 – A evolução da avaliação educacional no Brasil	69
3.2 – O processo de institucionalização do SAEB	72
3.3 – Objetivos e instrumentos no desenho do SAEB	73
3.3.1 – Instrumentos cognitivos: as provas	78
3.3.2 – Instrumentos contextuais: os questionários	79

3.4 – Instrumentos contextuais e a matriz organizacional da escola	82
3.4.1 – recursos materiais	85
3.4.2 – recursos humanos	88
3.4.3 – gestão	91
3.4.4 – currículo	95
3.5 – Considerações finais	101
 4. Conclusão: Limites e possibilidades do SAEB para a melhoria da qualidade da educação	 106
 5. Bibliografia	 114

INTRODUÇÃO

O cenário formado a partir dos dados e dos resultados da educação nacional tem conduzido o debate educacional a enfocar a questão da qualidade. Os indicadores disponíveis revelam que, apesar dos avanços quantitativos obtidos na última década, a qualidade da educação pública ainda é um problema a ser enfrentado. Portanto, a questão relevante é: como melhorar a qualidade da educação?

Tanto a literatura educacional como as reformas propostas pelo governo vêm destacando o papel a ser desempenhado pelas escolas para o enfrentamento desta questão e da eficácia da educação. No Brasil, a história recente revela que o processo de redemocratização do país deu força à reivindicação de maior autonomia da escola e à gestão democrática.

Tais teses foram “incorporadas” às reformas educacionais que, relacionadas à crise do Estado e à necessidade de redefinição de papéis assumidos pelas diferentes esferas de governo, pautaram-se no princípio da descentralização e propuseram a avaliação do rendimento escolar com o objetivo de definir prioridades e melhorar a qualidade do ensino.

O reconhecimento de que a escola pode fazer diferença para o desempenho escolar dos alunos tem norteado a pesquisa educacional no sentido de identificar os fatores internos às escolas que contribuem para o desempenho escolar satisfatório.

Nesta dissertação pretende-se analisar os instrumentos utilizados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, a partir de 1995, com o objetivo de compreender como têm sido considerados os fatores organizacionais indicados como promotores da melhoria do desempenho dos alunos no ensino fundamental.

No primeiro capítulo busca-se contextualizar o cenário educacional brasileiro e os pilares da política educacional implementada a partir dos quatro princípios mencionados: gestão democrática, autonomia da escola, descentralização e avaliação.

No segundo capítulo, em função da tese de centralidade da escola, utilizo a contribuição da literatura para a compreensão da escola como uma organização educativa complexa,

que deve ser analisada em seus diversos aspectos. Esta abordagem respalda a ênfase dada aos processos internos às escolas, para além dos insumos disponíveis. Busco, a partir deste entendimento, sistematizar os resultados das pesquisas que apontam os fatores organizacionais positivamente relacionados ao desempenho escolar satisfatório, o que permitirá construir um quadro de referências que expresse a provável/possível “matriz organizacional das escolas”.

No terceiro capítulo, após uma descrição do processo de institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, procederei à análise dos questionários utilizados a partir de 1995 para alunos de 8ª série das turmas testadas, para os professores destas turmas e para os diretores das escolas, à luz da “matriz” descrita. Por esta análise, será possível compreender e destacar as principais modificações empreendidas nos questionários e revelar como os diferentes fatores organizacionais apontados como promotores da melhoria do desempenho dos alunos têm sido considerados nos diferentes ciclos analisados.

Por fim, apresento as conclusões alcançadas, que se destinam a indicar os limites e as possibilidades do SAEB e dos seus instrumentos contextuais, no sentido de atingir o seu principal objetivo: contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica.

CAPÍTULO I

POLÍTICA EDUCACIONAL: CONDICIONANTES PARA A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO

Promover a universalização do acesso à educação básica e garantir a igualdade de oportunidades educacionais para todos no prazo de uma década foi o desafio lançado aos países participantes da Conferência Mundial de Educação para Todos (EFA), realizada em 1990 em Jomtien-Tailândia,

Os princípios universalizados na Conferência Mundial já constavam na Constituição Federal Brasileira de 1988, que estabeleceu igualdade de condições para o acesso e a permanência, pluralismo de idéias, a coexistência de instituições públicas e privadas, a gestão democrática do ensino público e, por fim, mas não menos importante, a garantia do padrão de qualidade.

Baliza-nos neste trabalho a concepção de educação como prática social que se destina à apropriação do saber historicamente produzido, ou seja, a educação consiste na própria atualização cultural e histórica do homem, que na produção material de sua existência e na construção de sua história, produz conhecimentos, técnicas, valores, comportamentos e atitudes, que são transmitidos às novas gerações pela mediação da educação, como condição da própria realização histórica do homem. (PARO, 1998: 300-1)

A partir do entendimento de que a educação se constitui em condição da cidadania e um dos requisitos básicos da democracia, passa-se a reconhecê-la como um direito essencial que deve ser estendido a todos.

Ao indicar o paralelismo conceitual entre educação e democracia, Sacristán declara que “o modelo democrático de sociedade baseia-se em um otimismo “pedagógico” que acredita na melhoria das possibilidades do homem e da sociedade”. O autor ressalta a interdependência entre os conceitos e entre as realidades nas quais adquirem forma: “democracia e educação precisam uma da outra para construir-se reciprocamente.” (SACRISTÁN, 1999, p. 57)

No caso brasileiro, as profundas e históricas desigualdades sociais geradas pelo modelo

de desenvolvimento adotado explicam, em grande medida, o atraso educacional de décadas e a baixa escolaridade média da população.

Como já indicaram muitas pesquisas, a existência de uma forte associação entre escolaridade e pobreza permite afirmar que o descaso com a educação alimenta o círculo vicioso da exclusão social, refletindo e acentuando desigualdades sociais e regionais.¹

Aliado às profundas transformações operadas nos campos econômicos, políticos, sociais e culturais e aos avanços nas áreas da tecnologia e da informação, o processo de redemocratização do país provocou mudanças nas expectativas e demandas educacionais da sociedade brasileira tanto no que se refere à preparação para o mundo do trabalho (demandas econômicas) quanto para o exercício da cidadania (demandas sociais). Tornam-se imprescindíveis a democratização do acesso e permanência na escola e a busca pela melhoria da qualidade da educação básica, na medida em que se reconhece a importância da educação para a promoção do desenvolvimento sustentável e para a superação das desigualdades sociais.

Esta concepção embasa as correntes do pensamento econômico que tendem a ver a educação como investimento, apesar do alto custo e do lento retorno, uma vez que reconhecem como mais elevados os custos sociais e econômicos decorrentes de sua ausência. (VELLOSO, 2001)

O caráter de “bem público” determina o compromisso dos governos com a formulação e implementação de uma política pública na área educacional que garanta o acesso dos cidadãos a uma educação de qualidade. Desta maneira, justifica-se a presença do Estado como provedor de educação e se insere nas agendas dos governos a preocupação com os sistemas de gestão e financiamento das políticas educacionais.

Neste capítulo se objetiva explicitar o cenário da educação básica brasileira na última década, enfocando alguns indicadores quantitativos disponíveis, assim como seu

¹Segundo os dados de pesquisa do IPEA (1999) apresentados em audiência pública à Comissão Mista Especial destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais, a garantia de cinco anos de escolaridade para todo brasileiro faria o nível de pobreza diminuir em 6%, enquanto os oito anos de educação fundamental permitiria queda de 13%. A pesquisa concluiu que a educação é responsável por 40% da desigualdade de renda existente no Brasil

arcabouço institucional-legal e o modelo de política educacional adotado, calcado nos princípios da gestão democrática, autonomia da escola, descentralização e avaliação. Por fim, objetivo mostrar como a avaliação institucional ganha relevância neste contexto de reforma da política educacional, apesar das controvérsias indicadas no debate educacional.

1.1 - INDICADORES QUANTITATIVOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Na década de 90 o país demonstrou melhorias importantes nos indicadores quantitativos sobre a Educação Básica, que compreende a educação infantil (0 a 6 anos), o ensino fundamental (7 aos 14 anos) e o ensino médio. Os dados preliminares do Censo Escolar 2002 indicam que o Brasil tem 54.880.448 estudantes na Educação Básica, sendo que 87,68% estão matriculados na rede pública de ensino.²

Dentre as melhorias relativas ao ensino fundamental é possível citar o avanço na universalização do acesso, a redução das taxas de repetência, a redução da distorção idade série. Quanto ao avanço no acesso à educação, os dados revelam que, enquanto na década de 80 registrava-se um índice de 80,1% de escolarização líquida no ensino fundamental e 80,9% de atendimento a crianças de 7 a 14 anos, no final dos anos 90 se registram índices de 95,4% e 97%, respectivamente. Ainda, no período de 1995 a 2000 as taxas de promoção aumentaram de 64,5% para 73,6%; a repetência diminuiu de 30,2% para 21,6%, a evasão foi reduzida de 5,3% para 4,8% e a distorção idade-série passou de 47% para 41,7%.

Os dados coletados pelo MEC/INEP indicam a matrícula de 35.233.996 alunos no ensino fundamental, sendo 90,8% atendidos pela rede pública de ensino. Os números do ensino fundamental apresentaram crescimento até 1999, registram queda em 2000 ao que se segue a estabilidade revelada por este último levantamento. Atribui-se a tendência à diminuição da demanda para as séries iniciais e à correção do fluxo escolar, pois mais alunos conseguem chegar às séries do ensino fundamental.

O aumento de matrículas na educação infantil registra um crescimento de 4% entre 2001 e 2002, com um total de 6.124.769 alunos matriculados. O ensino médio também

² Os dados do Censo Escolar 2002 encontram-se disponíveis no site do INEP (<http://www.inep.gov.br>).

apresenta crescimento, chegando a atingir quase 10 milhões de alunos. Quanto à taxa de escolarização líquida no ensino médio que era de 14,3% em 1980, passou a ser de 32,6% pelos dados do Censo Escolar.

Os dados revelam a elevação da formação docente. Na educação infantil o índice que era de 79% em 1996 se eleva para 91% de docentes com a formação adequada. Assim, entre as 259 mil funções docentes: 64% com magistério, 4% com curso superior com magistério e 23% curso superior com licenciatura. No ensino fundamental (1ª a 4ª série), com 809 mil funções docentes, o percentual era de 81% (1996) e atinge 94% hoje, com índices de 64% para o magistério, 3% com curso superior com magistério e 26% curso superior com licenciatura. Entre as funções docentes de 5ª a 8ª séries, 68% possuem curso superior com licenciatura.

Como reflexo da política de municipalização da educação, observa-se a expansão da rede municipal, que concentram 65% do total de 19.419.624 matrículas nas turmas iniciais do ensino fundamental. Nas turmas finais (5ª a 8ª série), as redes estaduais concentram 58% do total de matrículas, que é de 15.814.372 alunos.

A perspectiva de avanço registrada não significa a solução dos problemas educacionais do país, que resultam do descaso com a educação por muitas décadas. Os dados do SAEB 99 mostram uma queda no desempenho dos alunos em todos os níveis de ensino básico das redes públicas e particular, sendo que nas regiões mais pobres do país o desempenho é ainda pior. Observa-se, por exemplo, o desempenho na prova de português dos alunos da 4ª série de escolas estaduais que registra uma variação negativa de 8,7%. Os dados revelam que a qualidade do ensino disponível para a maioria das crianças brasileiras é bastante baixa e que a escola freqüentada pela maioria da população ainda não apresenta boas condições para a aprendizagem de conhecimentos básicos. Por esta razão se impõe a necessidade e o desafio de melhorar a qualidade da educação oferecida aos estudantes brasileiros.

1.2 – A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA NA DÉCADA DE 90: UM BREVE HISTÓRICO DA COMPOSIÇÃO DO DESENHO INSTITUCIONAL VIGENTE

Para compreender o modelo implementado no Brasil a partir de meados da década de 90, faz-se necessário resgatar os condicionantes históricos que determinam seu atual

desenho institucional e caracterizam a implementação da política educacional.

A década de 30 pode ser considerada um marco na idéia da Educação Pública, expressa com vigor no “Manifesto dos Pioneiros da Educação”. No período de 1940 a 1960, entretanto, é que a idéia de Educação Pública ganha corpo e expressão Nacional.

Na década de 50, o período desenvolvimentista impulsionou importantes cobranças sociais por educação. Inicialmente, o debate sobre a democratização do ensino público no Brasil foi especialmente marcado pela necessária universalização do acesso, visto que o ensino já era concebido como direito de todos e dever do Estado na Constituição de 1946.

A expansão quantitativa do ensino público no país nos anos 60 e 70, especialmente nos grandes centros urbanos, se deu de forma acelerada e desordenada. Durante o regime militar, a ênfase no acesso significou expansão da rede física, o que, sob a influência de acertos clientelistas e patrimonialistas entre governos estaduais, empreiteiras e clientela política, acabou resultando em subutilização dos prédios por excesso de vagas em determinadas regiões e continuidade de falta de vagas em outras áreas. (FARAH, 1994)

Tal expansão foi marcada pela implantação de uma estrutura estatal na área social, que ocorreu em paralelo à intervenção do estado na economia. O modelo de desenvolvimento implementado para promover o crescimento projetado para o país, entretanto, não estava pautado na “educação geral para todos”. Era um modelo fechado, no qual a competição estava restrita a poucos setores, intensivos em recursos naturais ou em mão-de-obra não educada. O modelo de substituição de importações necessitava contar com investimento em tecnologia própria em setores específicos, o que ajuda a explicar o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação nas universidades, ao menos esta uma marca positiva do período. (SOUZA, 1999)

Para a educação no geral, como para as demais políticas e programas sociais, este modelo acabou por comprometer sua qualidade, visto que por terem a mesma trajetória centralizadora, organizaram-se segundo um sistema que se caracterizava pela centralização política e financeira no nível federal; pela fragmentação institucional; pela exclusão da população dos processos decisórios; pelo conteúdo corporativo nas decisões e pelo uso clientelístico dos recursos e distribuição de benefícios.

Além da falência decorrente do próprio modelo, é necessário ressaltar o contexto da crise capitalista do final dos anos 70, acompanhada pela crise do Estado e de seu papel interventor na economia e na área social.

Diante do esgotamento do modelo de intervenção estatal, da incapacidade do Estado de sustentar o ritmo de expansão de serviços sem perder a qualidade e das críticas à sua eficiência e eficácia proliferam-se as teses relativas a sua (re)organização, com enfoque na necessidade de descentralização administrativa, política e financeira.

Na década de 80, ganham destaque, portanto, as temáticas da modernização da gestão e da reconstrução do Estado. Ainda que baseadas em concepções distintas, ambas as correntes apontam para os mesmos problemas: a centralização e burocratização; a apropriação do aparelho estatal por interesses privados e corporativos e a má qualidade dos serviços.

A temática da modernização da gestão, sob influência do neoliberalismo, é sugerida como mecanismo necessário à introdução de eficiência e eficácia ao serviço oferecido pelo Estado. Por sua vez, a temática da reconstrução do Estado é o mecanismo apontado por uma corrente progressista³, que postula a necessidade da diminuição da pobreza, desigualdade e injustiça social.

Destacando-se a diferença de enfoque, pode-se dizer que os progressistas atribuem novo significado à modernização da gestão, passando a preocupação com a eficácia e com a eficiência na utilização de recursos a se articular à busca da equidade e da democratização da política educacional, sendo a democratização da gestão considerada como pressuposto da equidade e envolvendo as dimensões gerenciais e políticas. (FARAH, 1994)

O processo de redemocratização do país e a deterioração da qualidade da educação brasileira estimularam a inclusão no debate das demandas relativas à qualidade e à autonomia da escola na elaboração e execução do seu projeto educativo.

Esta tendência se pauta numa visão da educação como espaço passível de apropriação

³ São usualmente chamados de “progressistas” na literatura, os autores comprometidos com a democratização e com a diminuição da pobreza, da desigualdade e injustiça social.

pelas camadas populares, e, portanto, supera a cisão, presente na década de 70, entre a visão do regime – oficial e os teóricos crítico-reprodutivistas, que tomavam a escola apenas como local de reprodução de valores da classe dominante.

O debate sobre a autonomia da escola foi acompanhado pela propagação da idéia de participação da comunidade. Assim, a escola pública tinha que contar com um mecanismo legítimo de participação de todos os envolvidos na ação educativa, usuários e trabalhadores, como um instrumento de democratização dos processos decisórios e da equidade das políticas. (FARAH, 1997)

É neste contexto que o princípio da gestão democrática das escolas públicas é estabelecido na Constituição Federal de 1988, ao que se seguiu a regulamentação dos Conselhos de Escola de natureza deliberativa.

As críticas ao chamado “modelo neoliberal” provêm da esquerda do espectro ideológico que alegam que as teses de autonomia e participação são simples retórica, pois objetivam esconder a política de descentralização, “financiada” pelo Banco Mundial, cuja real intenção é estimular a partilha das despesas educacionais com a comunidade, possibilitando a recuperação dos custos e a redução do papel do Estado no oferecimento de serviços educacionais. Para os mesmos críticos, o estímulo às parcerias das escolas com o setor privado é considerado como uma forma de desobrigar o setor público de cumprir o seu papel na manutenção das mesmas. Desta maneira, toda a descentralização é vista como um instrumento para a “privatização da escola pública”. (FONSECA, 1998)

Tal análise é relativa, entretanto, por desconsiderar que a descentralização, assim como a autonomia e a democratização da gestão, constituíram-se elementos centrais na reivindicação histórica das correntes progressistas em oposição ao modelo centralizado adotado durante o regime militar.

De toda forma, nos anos 90 se consolidou a reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento do Estado, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos.

Por fim, as regras institucionais, estabelecidas na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN de 1996, refletem o debate sobre a descentralização do Estado, implicando na redefinição dos papéis desempenhados por todas as esferas governamentais. O princípio da descentralização pauta-se na compreensão de que a prestação direta dos serviços educacionais é uma responsabilidade igualmente compartilhada entre as esferas de governos subnacionais, e deve contar com a participação ativa da sociedade. (CASTRO, 1999a)

A análise dos condicionantes do modelo atual de política educacional deve ser feita sob o foco do contexto histórico e analítico explicitado, visto que, além do princípio constitucional da gestão democrática, a flexibilidade, a descentralização e autonomia da escola, associados à avaliação dos resultados, figuram como importantes mudanças promovidas pela nova LDBEN, que regulamenta a educação nacional.

1.2.1 – GESTÃO DEMOCRÁTICA

No que se refere ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, a LDBEN estabeleceu a competência dos respectivos sistemas de ensino (municipal, estadual e federal) para o estabelecimento de normas relacionadas às suas peculiaridades em consonância com dois princípios: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Assumir como finalidade da educação a formação de sujeitos históricos e a promoção da democracia implica, necessariamente, na escolha de meios democráticos para a consecução de seus objetivos. A apropriação dos espaços sociais por uma determinada comunidade, mais especificamente das instituições escolares, caracteriza, a extensão do processo democrático, da democracia política para a democracia social⁴. Esta apropriação se baseia no princípio da mobilização (na acepção dada na sociologia política), “enquanto forma de reunião de um núcleo de *actores* com o fim de empreenderem uma *acção colectiva*”. (BARROSO, 1998, p.15)

O conceito de gestão escolar emerge na literatura com uma abordagem extensiva, que

⁴ Segundo Bobbio, após o sufrágio universal, a indicação do desenvolvimento da democracia se traduz pela ampliação dos espaços em que o cidadão pode exercer o direito de participar das decisões.

ultrapassa os limites da administração escolar, abrangendo concepções como a democratização do processo de construção social da escola e realização de seu trabalho, mediante a organização de seu projeto pedagógico, e o compartilhamento do poder por meio da tomada de decisões de forma coletiva.

Assim, a gestão escolar é encarada como um enfoque de atuação que visa promover a organização, mobilização e a articulação de todas as condições, materiais e humanas, necessárias para garantir o avanço dos processos educacionais. Segundo esta perspectiva, a mudança de processos educacionais envolve mudanças nas relações sociais na escola e nos sistemas de ensino, o que implica em captar a dinamicidade e o conflito que permeiam as relações interpessoais na organização, vista como uma entidade viva e dinâmica, que demanda uma atuação especial de liderança e organização.

A superação de uma visão pautada em relações hierarquizadas entre os órgãos do sistema e as escolas permite que sejam reveladas as possibilidades de mediação no contexto interno da organização escolar, traduzidas pela reinterpretação das orientações oficiais, modelação de influências políticas e institucionais, na mobilização das estratégias de negociação, poder e controle, que podem fazer avançar uma proposta própria. (OLIVEIRA, 1999)

A diminuição da dependência vertical com a administração central deve, portanto, ser acompanhada de uma crescente integração horizontal na comunidade local e implica no efetivo reconhecimento pelo Estado das instâncias colegiadas como instituições legítimas e capazes de gerir recursos e opinar sobre sua destinação, na medida em que, próximas da realidade cotidiana, conhecem seus interesses e necessidades.

1.2.2 - AUTONOMIA DA ESCOLA

De modo geral, o conceito de autonomia tem sido utilizado ora como sinônimo de descentralização e desconcentração ora como a etapa subsequente de processos descentralizadores. Segundo Martins (2002), a palavra autonomia deixou de ser entendida como “governar-se a si próprio”, perdendo seu significado original nas orientações internacionais. Ao ser (re)significado nas diretrizes que fundamentam as reformas do ensino a partir dos anos 90, encontra-se reduzida à ampliação de espaços de

discussão interna à própria escola e limitada à liberdade de implementar "projetos pedagógicos autônomos".

No arcabouço institucional, o princípio da autonomia da escola encontra-se estabelecido no artigo 15 da LDBEN da seguinte forma: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”.

Preliminarmente, é necessário destacar que a autonomia na escola pública é relativa, porque seu exercício se dá em um contexto de interdependências e em um sistema de relações, na medida em que as instituições escolares integram um sistema público de ensino (municipal, estadual ou federal) e, portanto, se submetem às suas regras institucionais.⁵

A questão da autonomia deve ser pensada tanto na sua dimensão política quanto administrativa. Para implementar uma política de autonomia das escolas públicas, não basta “decretá-la”, pois não se trata de conceder autonomia em maior ou menor grau às escolas, mas de reconhecer a autonomia como um valor intrínseco à organização, que deve ser usado em benefício dos alunos. É necessário criar condições para que ela seja construída em cada escola, pautada tanto nas especificidades da realidade local, quanto nos princípios estabelecidos para a política educacional do respectivo sistema e pela política nacional.

Na dimensão administrativa, a implementação de uma política de reforço da autonomia das escolas pressupõe uma articulação com medidas de reorganização e redefinição do aparelho do Estado em todos os níveis tanto quanto a co-responsabilização da sociedade local. A responsabilização dos estabelecimentos de ensino pela implementação da política educacional não permite desconsiderar o dever do Estado com a educação escolar pública, tanto no que se refere ao princípio de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, quanto ao princípio da garantia de padrão de qualidade da educação oferecida.

⁵ Na visão de Celestino Alves da Silva Jr, por exemplo, a autonomia é sempre relativa, na medida em que não pode ser confundida com soberania.

No que se refere à autonomia pedagógica, o Parecer do Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE 09) explicita que as normas e recomendações nacionais surgem nos marcos de um quadro legal de flexibilização da gestão pedagógica e reafirmação da autonomia escolar e da diversidade curricular.

Não poderia ser outro o enfoque na medida em que a elaboração e execução da proposta pedagógica articulada, contemplando os processos de ensino, a avaliação, a recuperação, assim como o zelo com o cumprimento do plano de trabalho de cada docente, são declarados como incumbências de cada estabelecimento de ensino. Desta forma se asseguram, no plano institucional-legal, os princípios da liberdade de ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber e do pluralismo de idéias e concepções pedagógicas.

Para Martins, a situação é paradoxal na medida em que a desregulamentação das normas jurídicas promova a descentralização e flexibilidade nas redes de ensino em um quadro de escassez de recursos financeiros para o setor social. Nas palavras da autora: “a autonomia delegada à escola para elaborar seu próprio projeto pedagógico, de um lado, vê-se diante da impossibilidade de sua viabilização pela ausência de condições materiais e operacionais, de outro lado.” (MARTINS, 2002, p.106)

Em suas pesquisas, Munin (1998) não obteve evidências de melhoria no desempenho do sistema em virtude da autonomia, nem tampouco de uma relação direta entre a melhoria do rendimento do aluno e a autonomia da escola. Ao contrário, a autora adverte quanto a evidências de aprofundamento na desigualdade do rendimento dos alunos *versus* diversidade de projetos pedagógicos, observando que a ausência de impedimentos estatais para desenvolvimento de projetos pedagógicos autônomos transforma a escola num amplo campo de exercício de livre arbítrio, cujo sucesso dependerá das condições de infra-estrutura e de recursos humanos capacitados.

De toda forma, a autonomia escolar expressa na LDBEN se refere à identidade institucional da escola, constituída pela formação de capacidade organizacional para elaborar seu projeto pedagógico e gerenciar diretamente os recursos destinados ao desenvolvimento e manutenção do ensino, mediante a gestão compartilhada. (PARENTE e LUCK, 1999)

1.2.3 – DESCENTRALIZAÇÃO

Ao determinar que a a União estabelecesse as diretrizes e bases da Educação Nacional, a Constituição Federal objetivava que a educação fosse organizada segundo diretrizes e bases comuns em todo o território nacional, o que configuraria um Sistema Nacional de Educação.

Entretanto, a proposição de um sistema nacional foi rejeitada sob o argumento de inconstitucionalidade, amparado no fato de que, por se tratar de uma República Federativa, a própria Constituição reconhecesse a competência dos Estados para legislar sobre a matéria.

Assim, o texto legal estabeleceu as formas de organização da educação nacional, criando os Sistemas de Ensino Federal, Estadual e Municipal e determinou as incumbências de cada nível da Administração (União, Estados e Municípios) em relação à organização do respectivo sistema e à articulação e integração às políticas e planos educacionais das demais esferas.

O poder regulatório atribuído à União se expressa pela responsabilidade sobre a a coordenação da política nacional e a articulação dos diferentes níveis e sistemas, e pelo exercício da função normativa e das funções redistributiva e supletiva, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos entes federativos. (CF/1988, art 211)

Às esferas estaduais e municipais cabe a regulamentação complementar dos respectivos sistemas de ensino a partir dos preceitos federais, o que faz com que, mesmo que submetidos à legislação nacional, os sistemas se caracterizem pela heterogeneidade em organização, conteúdo e desempenho. (DRAIBE, 1999)

O modelo pautado na descentralização e desconcentração atribui às unidades escolares um papel de grande importância. Além da previsão institucional das incumbências relativas à proposta pedagógica, as normas também estabelecem incumbências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes quanto ao princípio da gestão democrática e de integração com as famílias, comunidades e sociedade em geral, bem como a

administração de recursos humanos, materiais e financeiros.

A partir do novo modelo institucional, o processo de descentralização efetivado no país tem atingido a unidade escolar, como constatou Draibe (1999) ao analisar os processos de convênios formalizados entre as entidades federativas e os tipos de delegação de funções relativas aos programas educacionais. Na descentralização foram identificados pela autora os seguintes processos:

- *estadualização* – no qual a unidade da descentralização é o poder estadual, através da Secretaria Estadual de Educação (Unidade Conveniente e Executora), que recebe e gere os recursos, distribuindo-os através de Fundos de Suprimento às unidades escolares;
- *municipalização* – no qual a Prefeitura Municipal é a unidade da descentralização (conveniente, subconveniente e executora): recebe e gere o recurso, determina sua destinação, realiza compras e contrata serviços para as unidades escolares;
- *autonomização da unidade escolar* – nesse tipo, a escola é a unidade última do processo de descentralização, (a Unidade Executora sendo um de seus colegiados): define suas prioridades, recebe e gere o recurso e presta contas à Prefeitura ou à Secretaria Estadual de Educação.

Alguns autores têm utilizado o conceito de *territorialização* das políticas e da administração da educação para designar de forma abrangente todas as modalidades de descentralização, re-centralização e re-descentralização que caracterizam as medidas adotadas em diversos países. O conceito não se restringe, portanto, à dimensão jurídico-administrativa relativa à transferência de poderes entre o Estado e o local, nem mesmo se reduz a uma medida de modernização da administração pública, destinada a “aliviar o Estado”. (BARROSO, 1998 p.14).

A territorialização é encarada como um fenômeno político, que envolve princípios e processos diversos tanto para o planejamento e formulação de políticas como para sua administração, tendo como objetivo valorizar a afirmação de poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política.

Nesta perspectiva, a territorialização possibilita:

- contextualizar e localizar as políticas e as ações educativas e respeitar as peculiaridades locais;
- conciliar interesses públicos (na busca do bem comum para o serviço educativo) e interesses privados (para a satisfação de interesses próprios dos alunos e suas famílias);
- fazer com que na definição e execução das políticas educativas a ação dos atores seja pautada pela lógica da implicação⁶ e não da submissão e
- passar de uma relação de autoridade com controle vertical e hierárquico do Estado para uma relação negociada e contratual, baseada na horizontalização dos controles.

A descentralização da educação tem se caracterizado pela flexibilidade e pelas diferentes relações estabelecidas entre a União e as unidades subnacionais no sentido de: ordenar responsabilidades e competências nos planos administrativo e financeiro aos entes federativos; instituir processos desconcentrados de administrações financeira, administrativa e pedagógica e instaurar a gestão democrática da escola, em cumprimento ao princípio constitucional. Ainda, o processo se caracteriza por combinar a descentralização e a desconcentração, ou seja, a autoridade nacional ou central descentraliza, mas mantém ou mesmo reforça sua autoridade e competências normativas e de controle. (PARENTE e LÜCK, 1999).

Por fim, ressalta-se que os processos de descentralização são necessários e devem perseguir: no nível político, a democratização e a participação dos usuários nas decisões; no nível pedagógico, a participação na elaboração de projetos educacionais e, no nível econômico, a otimização de recursos.

1.2.4 – AVALIAÇÃO

Apesar da rejeição à tese do Sistema Nacional de Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabeleceu um Sistema Nacional de Avaliação, sendo bastante criticada neste aspecto. Pelo dispositivo, foi atribuída competência à União relativa à coleta, análise e a disseminação de informações sobre a educação, assim como a responsabilidade por assegurar, em colaboração com os sistemas, o processo nacional

⁶ Aqui se respeita a expressão usada pelo autor, embora, como Werle (2000), se considere a expressão “lógica de envolvimento” compatível com a idéia e mais adequada ao português do Brasil.

de avaliação do rendimento em todos os níveis educacionais, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica -SAEB, implantado em 1990, é aplicado de dois em dois anos, para avaliar o desempenho dos sistemas de ensino. A avaliação, de larga escala e de base amostral, abrange alunos do 4º e 8º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio.⁷

A montagem de sistemas padronizados de avaliação da educação básica é um fenômeno relativamente recente até mesmo nas sociedades mais desenvolvidas. Apenas nos últimos anos estão sendo disponibilizadas informações completas sobre os alunos que receberam acompanhamento em vários países europeus, onde ocorreu a implantação: Holanda, França e Inglaterra, por exemplo. A implantação destes sistemas se pauta nas reformas educacionais de cunho conservador implementadas na década de 80 nos Estados Unidos e na Inglaterra. Segundo seus críticos, estas reformas foram fundamentais para a promoção de quase-mercados no setor educacional.⁸

A vinculação entre reforma e avaliação não é casual. A avaliação de desempenho, portanto, é parte dessa agenda de reformas, que inclui como elementos primordiais: maior flexibilidade para avançar nas atividades de governo; superação das formas tradicionais de prestação de contas das tarefas realizadas; *accountability*⁹; focalização; descentralização e privatização; maior atenção às demandas, conveniências e escolhas do público e reconsideração sobre a atuação direta ou indireta dos governos.

No conjunto das reformas são enfatizados processos (deslocamento de funções e serviços aos níveis mais baixos de governo, descentralização da gerência, privatização), cujos aspectos dependem, para credibilidade e *accountability*, da medição de resultados e da avaliação dos programas, para além dos mecanismos já existentes: respeito à legalidade, cumprimento de processos estabelecidos, hierarquia burocrática e probidade financeira.

⁷ A descrição completa do SAEB é feita no capítulo 3.

⁸ Segundo AFONSO (1998) os organismos multilaterais foram em grande parte responsáveis pela adoção de medidas homogeneizadoras em diferentes sistemas escolares do mundo. O autor destaca que os quase-mercados se caracterizam por uma combinação específica de elementos de regulação do Estado e da introdução da lógica de mercado no domínio público, aumentando o controle governamental sobre as escolas e criando mecanismos de incentivo à competitividade no sistema educacional.

⁹ Na ausência de tradução para *accountability*, utilizo o próprio termo ou a palavra responsabilização.

Sob este enfoque, a mudança no papel dos governos contemporâneos exige novos mecanismos para assegurar a responsabilização, que é tomada como fundamento. Por esta visão, os governos devem prestar contas à população dos serviços que oferecem e de como gastam os recursos que lhe foram confiados, por serem os responsáveis últimos por assegurar que as metas públicas se cumpram efetivamente, independente de sua atuação como financiador, contratante, comprador ou regulador. (CAIDEN e CAIDEN, 1998) Desta forma, ainda que no processo de reforma e redefinição dos papéis desempenhados por todas as esferas governamentais, ganharam destaque os processos de avaliação como subsídios indispensáveis ao monitoramento das reformas e das políticas educacionais.

Entretanto, ao abordar a questão da legitimidade do controle do Estado sobre a implementação de políticas setoriais, por meio da avaliação dos processos e dos impactos dos programas governamentais, a literatura ressalta que a legitimidade deve ser compreendida no

“âmbito das relações complexas existentes entre a sociedade civil — instância à qual as escolas deveriam prestar contas efetivamente do que fazem com a escolaridade de jovens e crianças — e o Estado, a quem compete prover o sistema de ensino de condições adequadas para que os programas de governo sejam operacionalizados.” (MARTINS, 2002, p. 22)

A ressalva expressa a preocupação com a “desresponsabilização” do poder público com relação à manutenção e desenvolvimento do ensino, advertindo-se quanto à utilização da avaliação como meio de racionalização de recursos e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado, que transfere às escolas a responsabilidade pelos baixos resultados escolares.¹⁰

As críticas apresentadas na literatura em relação aos sistemas de avaliação não destacam apenas o controle do Estado sobre os recursos aplicados na área, mas também relevam a ampliação do seu controle sobre o currículo e as formas de regulação do sistema escolar, sendo a (re)formulação de currículos nacionais um imperativo, pois eles de

¹⁰ A observação se pauta no modelo americano que aposta na melhoria do rendimento mediante a concorrência entre as escolas e admite a utilização de publicidade negativa para “estimular” os profissionais a dedicarem mais esforços, assim como chega a prever a utilização de sanções econômicas, políticas e regulamentares como incentivos. (Flecher, 1995 *apud* Barreto, 2000) A propósito, ver também AFONSO, 1998.

referência natural para a elaboração dos testes padronizados. (BARRETO, 2000)

Neste sentido, argumenta-se que a definição de conteúdos para a elaboração das avaliações das diferentes disciplinas representa, por si só, uma interferência na definição de conteúdos pelos próprios docentes em seu plano de ensino e, por conseguinte, representa um constrangimento à autonomia da escola na elaboração e execução de seu projeto pedagógico. Neste sentido, o paradoxo destacado nas críticas é que a utilização do modelo de avaliação em larga escala pode estimular a homogeneização do ensino e das escolas, o que é uma contradição em relação ao princípio da autonomia e, portanto, da valorização da heterogeneidade e do pluralismo. (WERLE, 2000)¹¹

Apesar de entender pertinente a preocupação, é preciso considerar que a autonomia na escola pública é relativa, na medida em que as instituições escolares integram um sistema público de ensino e, por isso, estão submetidas às finalidades da educação estabelecidas para o mesmo, o que novamente remete à questão da legitimidade do controle pelo poder público, dada a sua responsabilidade no alcance das metas públicas.

Entre as críticas apresentadas à avaliação externa, as mais contumazes se referiam ao forte caráter competitivo que caracterizava o modelo proposto. Por esta razão, na transposição do modelo para os países da América Latina, passou-se a ressaltar o papel compensatório do Estado, apresentando-se a avaliação como um instrumento de mudança da realidade educacional¹². No caso brasileiro, o monitoramento do sistema de educação básica enfatiza o uso da informação gerada pela avaliação como subsídio aos gestores dos sistemas, no sentido de orientar as ações, inclusive as destinadas a suprir as necessidades detectadas.

Os pontos já destacados permitem afirmar que a questão da avaliação da educação é, no mínimo, polêmica, mas, apesar de todos os argumentos e críticas à realização de uma avaliação externa de larga escala, considero que o mecanismo atende à norma estabelecida na LDBEN, cabendo ao governo federal a sua execução. Contudo, creio que é fundamental discutir as questões que se apresentam ao debate com o objetivo de melhorar o processo de avaliação e os instrumentos utilizados, a fim de que possam ser efetivos na promoção da melhoria da qualidade da educação.

¹¹ Retomo na conclusão as críticas apresentadas nesta seção.

¹² Além do Brasil, Chile, México e Argentina implantaram sistemas de avaliação.

1.3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças nos âmbitos político, econômico e social produzem forte impacto na definição e gestão das políticas públicas. A crise fiscal e a crise do estado, aliadas à falência do modelo centralizado adotado pelos governos militares, fazem emergir as propostas de modernização da gestão e de reconstrução do Estado. Este processo foi também influenciado pelos anseios da redemocratização do país, o que fez emergir as demandas por democratização, participação, equidade e melhoria da qualidade da educação.

O processo de reforma tem início na década de 80 e é marcado por temas ditados nas diretrizes internacionais para as reformas do ensino: descentralização, flexibilização, participação, controle e outros temas decorrentes. A incorporação das teses progressistas pela reforma acabou determinando que o conceito de autonomia fosse utilizado muitas vezes como sinônimo de descentralização, perdendo seu sentido original e passando a significar um instrumento descentralizador.

As reformas educacionais em curso têm aprofundado os processos de descentralização em paralelo à consolidação do processo de avaliação externa em larga escala sobre os resultados obtidos na aprendizagem de alunos. A justificativa para a implantação do modelo é a necessidade obter informações que possibilitem o monitoramento do sistema de ensino e subsidiem a melhoria da sua qualidade.

Apesar de todas as críticas apresentadas pela literatura ao modelo institucionalizado, é preciso reconhecer que a descentralização não tem sido praticada apenas como medida para aliviar o Estado ou para promover melhor gestão de processos e recursos, mas também se pauta na perspectiva de democratização da sociedade. Destaca-se que a transferência de poderes e funções do nível local reconhece a escola como espaço privilegiado da gestão e a comunidade local como um parceiro na tomada de decisão. Um ponto primordial nesta discussão é a autonomia, que implica na inserção da escola na comunidade local, o que não pode significar o seu abandono pelas outras instâncias do sistema de ensino.

Para que a mudança na área educacional se efetive, especialmente no que se refere à sua democratização e à melhoria da qualidade, é preciso reconhecer a centralidade da

escola. Tal posicionamento impõe a necessidade de compreendê-la em toda a sua complexidade técnica, científica e humana e, também, de atentar para suas práticas políticas e administrativas bem como às suas condições estruturais. A análise dos múltiplos aspectos da organização escolar é a principal meta do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

A ORGANIZAÇÃO ESCOLAR COMO OBJETO DE ANÁLISE

Muito se tem discutido sobre as novas demandas educacionais apresentadas pela sociedade no contexto de profundas mudanças que se vive na atualidade. Reforça-se com isto uma concepção de educação escolar voltada para a construção de uma cidadania consciente e ativa, na medida em que propicie condições para que o sujeito, usufruindo os bens culturais criados socialmente, possa posicionar-se frente às transformações e inserir-se na vida social política e produtiva como cidadão pleno em uma sociedade democrática.

Esta concepção impõe novas tarefas à escola, não porque seja a única instância responsável pela educação, mas por ser a instituição que desenvolve uma prática educativa planejada e sistemática durante um grande período da vida das pessoas, sendo reconhecida pela sociedade como o espaço dessa aprendizagem.

No decorrer da história da educação, muito já se questionou sobre o papel da escola e muitas foram as transformações na forma de concebê-la, o que compreendeu tanto a sua desmistificação, como aparelho ideológico do estado, quanto a defesa da desescolarização da sociedade.¹³

As teses como “schools make no difference” foram rebatidas pela investigação educacional que, a partir dos anos 80, realiza um esforço crescente na construção de uma pedagogia centrada na escola. Esta perspectiva ilumina muitos pesquisadores no sentido de identificar as características ou os processos internos às escolas que contribuem para o desempenho escolar satisfatório.

Sublinha-se que o reconhecimento de que a escola faz diferença para o desempenho escolar dos alunos tem norteado não só as pesquisas educacionais, mas também se refletido na proposição e implementação das políticas de descentralização e reforço à autonomia da escola, como demonstrado no capítulo anterior.

Este capítulo é composto por três partes. Na primeira, descreve-se de maneira concisa a

¹³ Conforme as teorias de Louis Althusser e Ivan Illich, respectivamente.

evolução da concepção sobre o papel da escola na construção de uma abordagem centrada na escola, entendida como uma organização complexa que deve ser analisada em seus diversos aspectos. Na segunda parte, argumenta-se que em decorrência desta abordagem também se altera a importância dada à escola na inovação educacional, destacando-se a relevância dos seus processos internos, para além dos insumos disponíveis. Na terceira parte, a partir da vasta contribuição da literatura na área se objetiva sistematizar os resultados das pesquisas que apontam os fatores organizacionais positivamente relacionados ao desempenho escolar satisfatório para descrever a provável/possível “matriz organizacional das escolas”.

2.1 – A PEDAGOGIA CENTRADA NA ESCOLA

As causas das desigualdades de aprendizagem têm sido objeto de constante investigação da pesquisa na área educacional, sempre balizada pela concepção de educação vigente. Inicialmente, como a pedagogia estava centrada no aluno como indivíduo, valorizava-se no discurso pedagógico a questão da metodologia de ensino e justificavam-se as desigualdades de aprendizagem em função de fatores individuais.

Nos anos 60, as contribuições da Sociologia da Educação se relacionam à contestação de tal explicação. Os estudos de Bordieu e Passeron (1964, 1967) e Coleman (1966) concluíram que eram as variáveis sociais, culturais e familiares que interferiam no sucesso dos alunos. Nos anos 70, os sociólogos apontaram como justificativa a estrutura do sistema educativo, afirmando que as diferenças entre as crianças que iniciavam a escolaridade só se transformavam em desigualdades devido a esta estrutura e ao funcionamento do sistema educativo. (*apud* NÓVOA, 1992)

O debate educacional, portanto, enfatizou as questões macrossociais e estruturais, priorizando as variáveis econômicas e sociais como produtoras das desigualdades de aprendizagens escolares ou, em outros momentos, as questões microssociais e individuais, centrando-se no aluno, na sala de aula, nas relações pedagógicas, nos recursos e metodologias requeridas pela aprendizagem.

Apesar da relevante contribuição de tais estudos, eles subestimaram a influência das variáveis escolares e dos processos internos aos estabelecimentos de ensino. Na lacuna entre uma abordagem centrada na sala de aula e as perspectivas de focalização no

sistema educativo, emerge uma sociologia das organizações escolares com uma abordagem intermediária de compreensão e de intervenção, que adota uma concepção sociológica da organização escolar como unidade social e como ação pedagógica organizada.

Esta abordagem avança ao buscar integrar/articular “objetos de estudo macroestruturais (o Estado, os sistemas político e econômico, a macro-organização dos sistemas escolares) e os objetos de estudo tipo microestrutural (a sala de aula, os diversos atores, grupos e subgrupos bem como suas práticas em contextos específicos de ação).” (LIMA, 2001, p. 7)

A mudança de abordagem enfrenta, entretanto, dois tipos de resistência: a primeira, de teor humanista, consiste na recusa em importar as categorias de análise e de ação do mundo econômico e empresarial para a educação, enquanto a segunda reage à perspectiva tecnocrática e ao esvaziamento das dimensões políticas e ideológicas do ensino e da educação.

Embora reconheça o primeiro argumento da resistência como importante para se evitar uma transposição acrítica das perspectivas organizacionais para o espaço escolar, Nóvoa (1992) alega que é correto contra argumentar que a especificidade da ação educativa não pode justificar o isolamento da educação frente aos avanços dos diferentes campos do saber. Acredito que adotar uma abordagem restrita ao universo educacional significa negar, na essência, a própria finalidade da educação na socialização do conhecimento universal.

A perspectiva da “despolitização” é também refutada por se sustentar que esta interpretação da organização escolar é política, na medida em que reconhece que as políticas proclamadas dependem não apenas da estrutura oficial, mas também do jogo e da negociação entre todos os sujeitos da Escola e da incerteza resultante. Um segundo fator indicativo da dimensão política da abordagem é focalizar a interação das organizações com os meios institucionais, entendidos como arenas de relações de poder distribuído mais ou menos desigualmente, relevando a ação dos diferentes atores, sociais e estatais. Sobretudo, a abordagem é política por acreditar na possibilidade de construção de uma escola pública democrática e de qualidade. (OLIVEIRA, 1999)

Cabe destacar, para além da dimensão política e administrativa desta abordagem, sua dimensão pedagógica, que se traduz em conceber a escola como espaço organizacional, onde se tomam importantes decisões educativas, curriculares e pedagógicas. Sob este enfoque, a organização escolar ganha um papel central nas ciências da educação, sendo reconhecida como um nível essencial para a apreciação dos fenômenos educativos e, por conseguinte, para a inovação educacional.

2.2 – A INOVAÇÃO EDUCACIONAL: ENTRE A QUALIDADE DA ESCOLA E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Uma decorrência da nova abordagem centrada na escola é o reconhecimento de que é no contexto da própria organização escolar que se implanta e se desenvolve a inovação educacional. Neste sentido, também não se sustenta a visão polarizada da produção da inovação no nível macro, pela implementação de grandes reformas estruturais do sistema educativo, ou no nível micro, por meio da aplicação de novos métodos e técnicas restritos à sala de aula.

Em outras palavras, supera-se uma perspectiva reducionista da escola entendida apenas como uma unidade administrativa, ou seja, um prolongamento da administração central, que seria capaz de determinar funcionamento das escolas por meio da definição de finalidades e normas e pela distribuição “uniforme” de recursos.

Em substituição, considera-se a escola como uma organização social que, inserida em um contexto local, dispõe de um espaço de autonomia para construir seu projeto pedagógico. Impõe-se, portanto, a clareza de que, circunscrita a sua realidade, cada escola realiza um percurso diferente dentro da autonomia que dispõe para planejar, avaliar e construir de próprio projeto em sua dinâmica cotidiana.

Para entender esta construção é fundamental contextualizar as condições reais de seu desenvolvimento, atentando-se para as práticas políticas e administrativas, para as condições estruturais, organizativas, materiais, de formação dos professores e à cultura organizacional.¹⁴ Deste ponto de vista, é compreensível que, apesar das semelhanças, as

¹⁴ Na educação, o conceito de cultura organizacional passou a ser utilizado na década de 70. Na literatura identifica-se a distinção entre cultura interna (conjunto de significados e de quadros de referência partilhados pelos membros de uma organização) e cultura externa (variáveis culturais do contexto da organização, que interferem na definição de sua identidade). (NÓVOA, 1992)

escolas sejam necessariamente diferentes.

A pesquisa educacional recente tem se preocupado em investigar tais práticas, condições e valores com o objetivo de identificar as características organizacionais ou fatores que são determinantes para a eficácia escolar.¹⁵ Nas palavras de Lezotte:

“Houve críticas numerosas e contundentes à investigação sobre as escolas eficazes, que se depararam sempre com o fato incontestável de que algumas escolas apresentavam resultados notáveis. Enquanto estes lugares existirem, o debate sobre a eficácia escolar não é mera questão teórica, mas um problema de empenhamento e de política educativa.”
(*apud* NÓVOA, 1992, p. 22)

Uma revisão das investigações mais significativas realizadas nas décadas de 70 e 80 permitiu concluir que os processos internos às escolas relacionam-se com o sucesso dos alunos, na medida em que escolas com idênticos *inputs* obtêm melhores resultados que outras. Uma segunda constatação se referia à identificação de processos que caracterizam escolas que têm mais ou menos sucesso.

Mais recente, as pesquisas de Bottani (1998) reafirmam a primeira conclusão. O pesquisador conclui que nem mesmo o gasto com a escola parece uma condição por si só necessária nem suficiente para se obterem melhores resultados educacionais, uma vez que podem se observar disparidades entre escolas que recebem financiamento igualmente estabelecido e que prestam serviços a uma população escolar análoga.¹⁶

Portanto, a indicação de que algumas escolas alcançam níveis mais elevados do que outras, mesmo operando em condições muito similares, leva a concluir que a investigação sobre os fatores que determinam as diferenças de desempenho pode contribuir para a busca da melhoria das organizações de forma geral.

Neste trabalho procura-se superar a forma mais comum de se tratar a questão da

¹⁵ O “movimento das escolas eficazes” surgiu como reação às conclusões do Relatório Coleman, caracterizando-se por um esforço de medição dos efeitos das escolas, capaz de contrapor-se à tese: “schools make no difference.” Nóvoa descreve cinco fases do movimento: identificação, descrição, intervenção, contextualização e excelência. Nesta última, afirma-se a especificidade do processo educativo e destaca-se a co-responsabilização dos diferentes atores, incentivando-se os espaços de participação e a prática de pensar o trabalho. (NÓVOA, 1992, p. 24)

¹⁶ O pesquisador analisou os indicadores estabelecidos em quarto relatórios da OCDE/1996 e os resultados da pesquisa TIMSS - Third International Mathematics and Science Study da IEA/96

qualidade da educação, encarada apenas sob a ótica dos insumos. Como Waiselfisz (1994), entendo que tal restrição de enfoque implica no deslocamento de foco da qualidade da educação para a qualidade da escola, o que se constitui em prática dominante do planejamento e da administração educacional, não só no Brasil.

Embora se possa argumentar a ausência da circulação de informações, fora dos meios acadêmicos, capazes de pautar as decisões na área, a adoção de um enfoque que privilegia os insumos se deve, principalmente, ao controle exercido pelas autoridades educacionais na alocação e distribuição dos mesmos, além do fato dos insumos serem mais facilmente identificados pelo público, o que se traduz em possibilidade de rápida obtenção de retorno político.

Assim, constatado o baixo desempenho do sistema educativo, a abordagem mais comum induz à proposição de medidas de melhoria de um conjunto de insumos ou fatores que, supostamente, influenciariam ou determinariam a qualidade do ensino. Tais medidas, de caráter pontual, em geral centram-se na formação dos professores, na reforma ou reequipamento dos espaços escolares (biblioteca, laboratório, etc), na ampliação ou construção de escolas para eliminar a superlotação de salas e na dotação quantitativa e qualitativa de material escolar. O que se referencia é que “a escola de qualidade seria aquela que tem excelentes professores, boa infra-estrutura física, espaços e equipamentos idôneos, uma boa relação professor/aluno, etc.” (WASELFISZ, 1994, p. 303)

No Brasil se tem buscado soluções tópicas e restritas para os problemas da educação e da gestão escolar que, por serem globais e estarem inter-relacionados, não podem ser resolvidos alternando-se o investimento entre capacitação, melhoria de condições físicas e materiais, em metodologias, em produção de materiais, etc.” (LÜCK, 2000). Reafirmo, como a autora, a visão de que é preciso agir conjuntamente em todas as frentes, pois todas estão inter-relacionadas.

As evidências levantadas no SAEB/1995 corroboram a necessidade de superação de uma lógica exclusivamente pautada nos insumos, na medida em que possibilitam “sustentar que os resultados pedagógicos não dependem só dos recursos materiais

disponíveis na escola (prédios, equipamentos ou materiais), ou da formação docente ou, inclusive, dos processos curriculares preconizados”. (CASTRO , 1999b, p. 84).

Segundo a autora, nossa realidade educacional reafirma a tendência mundial ao apontar a existência de uma “matriz organizacional da escola, que determina os modos, limites e possibilidades de transformação dos recursos curriculares, materiais e humanos da escola em resultados pedagógicos concretos”.

Na composição desta matriz são destacados os seguintes aspectos: autonomia escolar; a qualidade do trabalho docente; a responsabilidade e o compromisso com a aprendizagem do aluno; as expectativas de sucesso escolar; o planejamento coletivo e as relações colegiadas; o poder de articulação das famílias e a capacitação e formação de recursos humanos.

Em síntese, tais evidências reforçam as teses da centralidade da escola, destacando a maior valorização dos seus processos internos sobre os insumos. Assim, entendendo ser possível tratar da qualidade da educação em seu sentido mais amplo, na próxima seção se procede à revisão da literatura sobre o tema, incorporando as contribuições dos diferentes estudos pesquisados¹⁷ e sistematizando-as em um quadro teórico composto por quatro categorias de análise: recursos materiais, recursos humanos, gestão e currículo, as quais se articulam na composição da matriz organizacional da escola.

2.3 - A “MATRIZ ORGANIZACIONAL DA ESCOLA”

A abordagem da escola como organização inserida em um sistema educativo implica no reconhecimento de que a “matriz organizacional da escola” é engendrada tanto pelas regras institucionais próprias do sistema, bem como pela ação dos diferentes atores envolvidos no processo educativo no âmbito de cada organização escolar. Ao relevar as características internas à escola, encaro os fatores institucionais estabelecidos pelas normas do sistema público de ensino brasileiro como “dados”, embora reconheça a importância fundamental do desenho institucional escolhido na implementação da

¹⁷ Dada a diversidade, a referência a cada estudo será explicitada no decorrer do texto.

correspondente política pública.¹⁸

Ao se conceber o funcionamento de uma organização escolar como resultado de um compromisso entre a estrutura formal e as interações produzidas no seu interior entre grupos com interesses distintos, pode-se identificar três grandes áreas para basear os estudos sobre suas características organizacionais:

- estrutura física: dimensão da escola, recursos materiais, prédio escolar, número de turmas, organização dos espaços;
- estrutura administrativa: gestão, direção, controle, supervisão, tomada de decisão, pessoal docente e auxiliar, participação da comunidade e relação com autoridades centrais e locais e
- estrutura social: relação entre alunos, professores e funcionários, responsabilização e participação dos pais, democracia interna, cultura organizacional da escola e clima social.

A opção por sistematizar as características organizacionais levantadas pela pesquisa educacional em quatro categorias (recursos materiais, recursos humanos, gestão e currículo) fundamenta-se na decisão de incorporar a dimensão pedagógica às estruturas acima referidas. Esta dimensão será expressa pela categoria currículo.

Cabe, ainda, destacar dois pontos: a classificação utilizada não se pauta em uma visão fragmentada ou estanque do processo assim como não implica na padronização de um modelo para diferentes instituições. Reafirma-se com isso o enfoque teórico adotado, ou seja, centrado na escola, entendida como uma organização inserida no sistema educativo e em seu contexto local, dotada de autonomia relativa para construir seu projeto pedagógico e desenvolver sua prática pedagógica no universo social, político e cultural que a envolve.

Assim compreendida, a análise das características organizacionais levantadas nos diferentes estudos revela a complexidade vivenciada no cotidiano escolar a as interfaces entre os diversos elementos e entre as categorias sugeridas, como pretendo demonstrar ao descrever cada uma delas.

¹⁸ Tal afirmação tampouco se traduz em uma renúncia à visão histórica da institucionalização das regras, como demonstramos no capítulo anterior.

2.3.1 – RECURSOS MATERIAIS

A carência de recursos materiais e a precariedade das instalações físicas das escolas são freqüentemente mencionadas como fatores determinantes dos resultados educacionais. Na análise histórica, os estudos revelam que não houve uma melhoria qualitativa do ensino correspondente à expansão quantitativa do sistema público, na medida em que a resposta do Estado à ampliação do atendimento caracterizou-se pela precariedade de uma rede improvisada, com prédios escolares e salas de aula insuficientes, além da insuficiência de livros e materiais de ensino.

Como, em geral, os recursos são escassos, a insuficiência transformou-se em “álibi”, ou seja, a indigência dos meios materiais passou a ser apontada como causa para o funcionamento insatisfatório da escola. Em tempo de mudanças aceleradas, decorre desta argumentação a indicação de que a inovação necessária custa caro, exige meios e é possível apenas na hipótese de se contar com recursos suplementares.

Segundo Canário (1992), tal discurso se coaduna com uma postura mais geral, de caráter determinista, que busca explicar os fenômenos educativos que ocorrem na escola a partir de fatores externos e anteriores à situação. Por esta lógica, agregar mais recursos provenientes do exterior significaria influenciar positivamente os resultados escolares, como defendem as teses insumistas.

A própria norma legal relaciona a qualidade à quantidade de insumos ao estabelecer que se efetiva o dever do Estado com a educação escolar pública pela garantia, entre outras, de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade de quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.” (art 4º inciso IX da Lei 9394/96).

Observa-se na literatura duas posições conflitantes em relação a um padrão mínimo. Na primeira, a tese é defendida pelo princípio da equidade de condições. Em contraposição, a segunda visão argumenta que a quantidade não determina sua utilização. Embora acreditando na equidade como um princípio fundamental, defendo a valorização dos processos sobre os insumos e, portanto, acredito que cabe à própria escola a definição dos recursos necessários, caracterizando esta identificação como um momento privilegiado de elaboração coletiva do seu projeto educativo, além de um processo de

pesquisa e de aprendizagem para a organização.

Apesar da divergência quanto a um padrão básico de insumos, os recursos didáticos e pedagógicos são usualmente destacados como elementos utilizados em todas as disciplinas, em maior ou menor grau, com o objetivo de facilitar a aquisição de conhecimentos pelo aluno. Hoje, além dos tradicionais instrumentos, como lápis, cadernos, giz, quadro-negro e do livro didático, os recursos materiais envolvem grande diversidade de elementos, englobando os recursos naturais e culturais, os materiais pedagógicos, elaborados pelos próprios docentes, e os mais modernos recursos tecnológicos, como computadores e softwares educativos.

Por serem considerados essenciais para a realização de um trabalho pedagógico de boa qualidade, advoga-se que tais recursos devem estar sempre à disposição dos professores, nas próprias salas de aula ou em espaços especiais dedicados a atividades de caráter educativo, como: bibliotecas, ateliês de arte, laboratórios de informática e de ciências.

A recomendação quanto à disponibilidade/acessibilidade do material se pauta tanto na possibilidade de enriquecer as aulas e torná-las mais interessantes e produtivas, quanto na busca minimizar a interferência das condições de trabalho sobre o uso do tempo na sala de aula, na medida em que o acesso fácil diminui a perda acarretada pela insuficiência ou indisponibilidade dos recursos/ferramentas.¹⁹

Um outro item alardeado, especialmente em razão do avanço das novas tecnologias, é a melhoria da infra-estrutura institucional no que concerne a recursos, em especial os tecnológicos, mais um exemplo da relação entre a qualidade do ensino e a qualidade da escola. Esta concepção baliza diversos programas implementados pelo governo federal nos últimos anos, da mesma forma como pauta a destinação de recursos recebidos nas próprias escolas por um dos programas federais. Entre os programas implementados, destacam-se: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa de Apoio Tecnológico e TV-Escola e o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

¹⁹ Estudos como “Conhecendo o universo da sala de aula”, realizado na Bahia e Ceará, pelo Projeto Educação Básica para o Nordeste (1998) revelam esta interferência quanto ao uso do tempo de aulas.

Fundamental (PMDE).²⁰

Neste último programa, também chamado de Dinheiro Direto na Escola, apesar do processo de descentralização de recursos permitir a utilização em atividades tipicamente pedagógicas, como o desenvolvimento de atividades educacionais, capacitação de profissionais e avaliação de aprendizagem, pesquisas de 1997 indicam que as Unidades Executoras priorizaram os gastos com material de consumo (82% das escolas), manutenção física do prédio (67,5%), material didático (62,5%), mobiliário e equipamento (61%).²¹ Os dados, confirmados por outros levantamentos²², levam a crer que, na prática, as escolas, assim como os governantes, parecem dar maior atenção à melhoria das condições físicas da escola do que aos processos de mudança de gestão e cultura organizacional.

No entanto, as investigações empíricas já realizadas tendem a não corroborar a visão determinista já apontada. O polêmico relatório Coleman, de 1966, restringindo as características intra-escolares a recursos materiais, concluiu que eram pouco relevantes para explicarem as diferenças no rendimento dos alunos. Em que pese o equívoco da restrição, como mencionado inicialmente, a conclusão quanto aos recursos materiais parece se confirmar em estudos mais recentes. Vejamos.

A partir da aplicação piloto do SAEB 1988 nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte, Waiselfisz (1994) buscou verificar os custos dos insumos com referência ao rendimento dos alunos.²³ O pesquisador conclui que “pode-se inferir que, ao menos para o universo pesquisado, a associação entre os custos e o rendimento do aluno é muito débil, e medida por uma série de circunstâncias específicas e muito localizadas.” (WASELFISZ, 1994, p. 315-6). A exceção se verifica com material permanente para o

²⁰ Na análise sobre os dois últimos, DAIBRE (1999) indica que: no primeiro deles, iniciado em 1995, foram distribuídas às escolas públicas urbanas de ensino fundamental com mais de 100 alunos, um conjunto de equipamentos de imagem e som composto de uma televisão, um videocassete e uma antena parabólica, além do suporte e uma caixa de fitas VHS. Quanto ao PMDE, no segundo ano de implantação, 1996, já eram repassados recursos para gastos diretos a 83,5% das escolas.

²¹ Unidades Executoras são os órgãos colegiados das escolas, devidamente registrados como figuras jurídicas sem fins lucrativos.

²² Recentemente, um levantamento de dados em 140 escolas envolvidas no Plano de Desenvolvimento da Escola, desenvolvido nas regiões N, NE e CO, indicou que dos recursos repassados anualmente às escolas 38% foram usados na compra de material e equipamento de apoio pedagógico contra 21% aplicados no “treinamento” de professores.

²³ Os itens de custo levantados foram: custo com pessoal docente e não docente, custo com material de cantina ou consumo para merenda escolar, material didático, material de consumo e material permanente.

qual o sinal é positivo e relativamente mais elevado chegando a explicar 4,25% da variância em ciências na 5ª série .

Portanto, Waiselfisz confirma a indicação de Schiefelbein e Simmons (1981), que verificaram que maiores despesas por aluno não se associavam a melhor desempenho do estudante, em cinco das oito pesquisas que analisaram. No mesmo item, ressalta que os estudos de Costa (1990) e Rocha (1983) confirmam a existência de relação positiva entre a disponibilidade de livros de texto e cartilha ou material de leitura em geral com o rendimento do aluno.²⁴

Em pesquisas mais recentes, aquele pesquisador utiliza os dados do Levantamento da Situação Escolar (LSE) realizado pelo Fundescola²⁵, os dados do SAEB/1997 e o Censo Escolar do MEC. Para o levantamento, realizado em 1997 e 1998, foram visitadas 13.350 escolas de 247 municípios atendidos pelo programa, totalizando 62 mil salas de aula, sendo constatado que: 40% delas tinham problemas de altura, iluminação, ventilação e revestimento; em 81,4% havia mesa do professor, mas apenas 58,7% em condições de uso; o quadro negro estava disponível em 74,5%, mas uma em cada três escolas não tinha apagador; em 21,8% havia armários. Observou-se, ainda, que em 95,6% das escolas havia secretaria, em 81,4% havia cozinha, mas em quase 30% das escolas não existiam sanitários.

Suas pesquisas revelam também que os meios mais difundidos nas escolas são a televisão (78,55%), o videocassete (78,35%), o mimeógrafo (55,20%) e o computador (53,55%). O estudo indica a falta de projetores de slides, retroprojetores, fotocopiadoras e máquinas datilográficas.²⁶ Nas conclusões, divulgadas pela imprensa em 2000, o pesquisador afirma que ter retroprojetor ou televisão valoriza o professor e tem impacto pedagógico. Dito de outra forma, as evidências empíricas coletadas confirmam a relação do material permanente com os resultados alcançados.

²⁴ Entre toda a bibliografia consultada, apenas o estudo da UNESCO-OREALC 1992 sobre a situação educativa na AL e Caribe (1980 a 1989) não reportava a existência de evidências conclusivas sobre a disponibilidade de textos escolares com a repetência escolar.

²⁵ O levantamento da situação escolar é uma das ações dentro do programa Fundescola, Fundo de Fortalecimento da Escola, uma parceria do Ministério da Educação com as secretarias estaduais e municipais de educação, que objetiva a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência e a escolaridade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

²⁶ A presença maior de computadores, vídeos e televisores pode ser explicada pelo investimento do MEC em programas como o de apoio tecnológico e o ProInfo. Os dados do LSE têm servido para orientar as ações/programas na região atendida. Os dados atualizados são disponibilizados no site do MEC.

Reiterando a pesquisa anterior, o pesquisador adverte que não é possível uma conclusão final sobre a associação entre o tamanho da turma e o rendimento escolar, uma vez que, ao contrário da crença comum, chega-se a observar, em alguns casos, associação positiva para turmas maiores. O autor acrescenta que a idéia de que escolas menores funcionam melhor nem sempre se aplica, visto que escolas menores, em geral, são mais desprovidas de serviços. Ele destaca a estreita relação entre tamanho da escola e a existência de facilidades ou serviços, embora reconheça que a simples existência de um determinado ambiente físico não garante o exercício da função, ou seja, pode haver uma sala de supervisão e não haver supervisão de fato, sendo também verdadeiro o inverso.

Penso que tal afirmação pode ser ampliada para todos os recursos materiais existentes na escola e os resultados de uma pesquisa qualitativa realizada por técnicos da Fundação Carlos Chagas permitem ratificar este posicionamento. As dez escolas pesquisadas, que atendem alunos de baixo nível socioeconômico, foram identificadas a partir dos resultados da avaliação do SAEB/1999 e se caracterizam por estarem entre as mais pobres e mais bem-sucedidas em seus estados (Pará, Pernambuco, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal).

Segundo a coordenadora da pesquisa, “o estudo quebra aquela lógica de que a pobreza é determinante do desempenho na escola.” (VEJA, 2001, p. 63)²⁷ Nestas escolas, apesar das condições precárias de infra-estrutura, formação de pessoal e falta de recursos pedagógicos, o desempenho dos alunos evidencia a superação das dificuldades.

Assim, embora os argumentos insumistas embasem a maioria das ações e programas implementados para melhorar a qualidade do ensino, as pesquisas analisadas indicam escassa sustentação para a relação de causalidade linear entre insumos e resultados pedagógicos. Contudo, isso não determina a conclusão de que a escola possa prescindir de recursos, pois eles são instrumentos na execução de sua finalidade.

A questão fundamental, para a concepção aqui tratada, é o modo como em cada situação concreta os recursos são mobilizados pelos sujeitos da ação educativa. Defendo que

²⁷ Os resultados foram divulgados pela revista Veja, edição de 07/03/2001. Ver a respeito o Boletim Eletrônico do INEP, Notícias, de 28 de março de 2001. Como não foi possível o acesso aos volumes da pesquisa, as informações aqui descritas baseiam-se nas notícias identificadas. Registra-se que a pesquisa foi encomendada pelo MEC/INEP.

tanto o modo de utilização, quanto a coerência e o sentido a eles atribuídos correspondem a um processo de produção social da escola, que é resultado da ação coletiva de seus diversos atores.

2.3.2 – RECURSOS HUMANOS

A premissa inicial com relação a recursos humanos se refere à existência de um módulo básico de profissionais para atuarem na escola, minimamente no exercício da direção e da docência. Contudo, estabelecer um módulo mínimo não significa entendê-lo suficiente e por esta razão ressalto o destaque dado nos estudos da área à carência de funcionários administrativos e de apoio pedagógico.

Preliminarmente, o desempenho das funções docente e de direção implica na adequada formação inicial dos profissionais, cuja concepção vem se alterando em razão do contexto histórico, econômico e político, sendo influenciada por diversas teorias, entre as quais se destacam as teorias do valor econômico da educação e do capital humano. Ainda, as mudanças no mundo do trabalho, a valorização do conhecimento e o reconhecimento da sua dinamicidade impõem novas demandas que pressupõem a complementação da formação inicial por meio da formação continuada.

A relevância da formação permanente enseja diferentes programas de formação contínua e profissional do pessoal, notadamente dos docentes. Destaca-se que, além de sua importância para a atualização, necessária em função da dinamicidade do conhecimento na contemporaneidade, este processo também é valorizado como forma de compensação de lacunas de formação inicial dos profissionais.²⁸

Contudo, não se menospreza a prática do profissional, na medida em que a própria experiência é concebida como fator de formação individual, podendo ser útil à formação coletiva. Nesta direção, apresenta-se a escola como o espaço privilegiado da formação, enfatizando-se a necessidade das propostas e programas articularem a formação contínua com o projeto pedagógico da escola. Para tanto, propõe-se a utilização de estratégia de formação em serviço, envolvendo o conjunto da equipe escolar e o controle por parte da escola sobre as decisões relativas ao conteúdo e metodologias a

²⁸ Sem o mesmo destaque, a avaliação dos professores é outro item referenciado pela literatura no âmbito de programas de desenvolvimento profissional.

serem adotadas.

Na perspectiva de contextualização e articulação de insumos e processos, a estabilidade do pessoal de ensino tende a ser encarada como indicador da coerência e da continuidade do trabalho educativo na escola. Esta indicação se deve à implicação positiva da estabilidade do quadro na formação de um clima de segurança, o que não pode ser confundido com imutabilidade. Ao contrário, a estabilidade da equipe docente é encarada como um aspecto fundamental para a implementação de projetos coerentes.

Sintetizando, neste trabalho enfoca-se as variáveis que têm sido elencadas na literatura, tais como: a composição do quadro de profissionais, o grau de sua escolaridade, a experiência no magistério; o tempo de docência e de exercício na escola e as ações de reciclagem e formação contínua dos profissionais.

A formação dos professores

Releva-se a formação docente na medida em que, tanto para o senso comum quanto para a tradição pedagógica explicitada na literatura, este seja um dos fatores mais importantes na determinação dos rendimentos escolares. A suposição se baseia na idéia de que a formação do docente esteja associada a uma melhor capacidade de ensinar.

Assumida a veracidade da suposição, a constatação dos baixos rendimentos escolares incita à reflexão sobre a adequação dos processos de formação inicial e continuada que são adotados. Neste sentido, as questões que se colocam são: “quais processos e práticas de formação seriam mais efetivos no atual contexto e que políticas deveriam ser formuladas para seu aperfeiçoamento?”²⁹

A preocupação com o tema, inclusive para as reformas educacionais, pode ser observada no parecer que trata das Diretrizes Nacionais para a formação de professores para a Educação Básica Brasileira em nível superior, Parecer CNE nº09/2001, ao expressar:

²⁹ André, Simões, Carvalho e Brzezinski, (1999) analisam a produção acadêmica dos programas de pós-graduação em educação do país (90 a 96), além de outros trabalhos, destacando que a maioria dos estudos se caracteriza como análises pontuais que não respondem às questões sobre aspectos abrangentes da formação docente.

“A separação e a desarticulação entre a formação dos professores da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental e a formação dos professores para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio têm trazido para a formação dos alunos prejuízos de descontinuidade, contribuindo, *junto com outros fatores*, para os ainda elevados índices de evasão e repetência observados na transição entre a 4ª e a 5ª séries do ensino fundamental.” (grifo nosso)

Historicamente, mesmo que injustificável, ocorreu o distanciamento e a diferenciação do nível de exigência existente entre a formação de professores polivalentes e especialistas por área de conhecimento ou disciplina. Para os primeiros, que lecionam até o quarto ano do ensino fundamental, sempre foi tida como suficiente a formação em nível de ensino médio, enquanto para os especialistas, sempre se exigiu um curso superior de quatro anos.

Apesar da exigência mais elevada, não se pode concluir que a formação dos docentes “especialistas” em nível superior tenha se traduzido em uma melhor formação, pois segundo o mesmo parecer: “estudos mostram que os ingressantes nos cursos superiores, em geral, e nos cursos de formação de professores, em particular, têm, muitas vezes, formação insuficiente, em decorrência da baixa qualidade dos cursos da educação básica que lhes foram oferecidos”.

Além de não serem levadas em conta essas condições reais, o que se argumenta é que o preparo dos professores é inadequado, visto que sua formação, de modo geral, manteve, predominantemente, um formato tradicional, que se traduz pelo *pedagogismo* (nos cursos de formação de professores polivalentes), que enfatizam a transposição didática dos conteúdos³⁰, sem sua necessária ampliação e solidificação e pelo *conteudismo* (nas licenciaturas) que, por sua vez, dão ênfase quase que exclusiva a conhecimentos que o estudante deve aprender desconsiderando sua relevância e sua relação com os conteúdos que ele deverá ensinar em cada etapa da educação básica.

Os cursos de formação também são criticados pela divisão entre o trabalho na sala de aula, teórico, e o trabalho de estágio, prático, por explicitarem uma dicotomia que reflete uma visão aplicacionista da teoria e ativista da prática, não contemplando, portanto, a necessária relação teoria-prática.

³⁰ A transposição didática se define como a expressão escolar do conhecimento objeto de ensino.

A análise da situação aponta para a revisão do processo de formação de professores, que enfrente tanto os problemas no campo institucional quanto no campo curricular. Dentre os aspectos essenciais a serem revistos, são indicados no Parecer: a organização institucional, a definição e estruturação dos conteúdos para que respondam às necessidades da atuação do professor, os processos formativos que envolvem aprendizagem e desenvolvimento das competências do professor e a vinculação entre as escolas de formação e os sistemas de ensino, de modo a assegurar a necessária preparação profissional.

No aspecto institucional, o parecer menciona as duas mudanças promovidas pela nova LDBEN no que se refere à formação inicial: a definição de todas as licenciaturas como plenas e a reafirmação do ensino superior como nível desejável para a formação do professor polivalente (para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental), inclusive com a abertura de uma alternativa de organização para essa formação em Curso Normal Superior.³¹

A primeira medida eliminou a possibilidade de se obter a licenciatura mediante habilitação, uma vez que passou a constituir-se em um projeto específico, com terminalidade e integralidade própria em relação ao Bacharelado, o que exige a definição de currículos próprios da Licenciatura.³² Esta medida visa sanar os malefícios da simplificação no domínio do conteúdo e na qualificação profissional do futuro professor, decorrentes das deficiências da estrutura curricular e da abreviação indevida dos cursos, na forma de licenciaturas curtas e de complementação pedagógica.

A segunda medida reflete a ótica da “universitarização” da formação inicial, sob a qual a relação entre a formação dos professores e a qualidade da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental vem sendo analisada, em consonância com a tendência mundial de formação mais elevada. Apesar de contemplar a reivindicação das organizações de educadores e das entidades que desenvolvem pesquisas sobre a formação docente, estas instituições criticam as análises particularistas para uma problemática cuja solução pressupõe políticas de natureza global, envolvendo, além da

³¹ Sob a justificativa de contemplar a diversidade e a desigualdade que perpassam a realidade educacional no país, a Lei é flexível, admitindo a formação em nível médio.

³² No antigo modelo, caracterizado como modelo “3+1”, os cursos de licenciatura funcionavam como anexos do curso de bacharelado, sendo que os alunos podiam obter a licenciatura, cursando apenas mais um ano após o término do bacharelado.

formação inicial, a formação continuada e as condições de trabalho, salário e carreira.³³

Reconhecendo que a formação inicial de professores é parte de uma trajetória de formação permanente ao longo da vida e que tem papel crucial no atual contexto como preparação profissional, o que se pretende é que os mesmos fundamentos da educação básica presidam os currículos de formação inicial e continuada de professores, ou seja, que as aprendizagens sejam significativas na medida em que remetam o conhecimento à realidade prática do aluno e às suas experiências.

Destacando a relação entre teoria e prática e o aproveitamento da experiência anterior, a expectativa é que a formação possibilite aos futuros docentes experimentarem, em seu próprio processo de aprendizagem, o desenvolvimento de competências necessárias para atuar nesse novo cenário, sendo mencionadas como inerentes à atividade docente, no citado parecer:

- orientar e mediar o ensino para a aprendizagem dos alunos;
- responsabilizar-se pelo sucesso da aprendizagem dos alunos;
- assumir e saber lidar com a diversidade existente entre os alunos;
- incentivar atividades de enriquecimento cultural;
- desenvolver práticas investigativas;
- elaborar e executar projetos para desenvolver conteúdos curriculares;
- utilizar novas metodologias, estratégias e materiais de apoio;
- desenvolver hábitos de colaboração e trabalho em equipe.

A simples enumeração de tais competências permite antever as interfaces entre a formação de recursos humanos, especialmente dos docentes, e as categorias recursos materiais e currículo, como abordarei adiante. Por ora, salienta-se que, ao menos do ponto de vista formal, as proposições tratadas, contemplam as quatro perspectivas apresentadas no debate teórico sobre a formação docente: formação do professor reflexivo; ênfase na relação teoria-prática; definição do repertório de saberes da ação docente e necessidade de se pensar dois momentos de formação inicial e continuada. (MACHADO, 2000)

³³ Compartilhando desta posição, o próprio Parecer do CNE indica, entre outras, a necessidade de políticas que: estabeleçam níveis de remuneração condigna com a importância social do trabalho docente e a definição de jornada de trabalho e planos de carreiras compatíveis com o exercício profissional.

Embora a necessidade de articulação seja tão referenciada, encarando o trabalho pedagógico como núcleo fundamental do processo, as pesquisas têm evidenciado o tratamento isolado de disciplinas específicas e pedagógicas, dos cursos de formação e da *práxis*, da formação inicial e da continuada, o que leva a se concluir que “as análises mostram um excesso de discurso sobre o tema da formação docente e uma escassez de dados empíricos para referenciar práticas e políticas educacionais.” (ANDRÉ et al., 1999, p. 309)

No que se refere à formação continuada, Demo (1994) indica a necessidade de superar vícios e aponta para a baixa utilidade da prática de cursos de treinamento, na medida em que: os docentes trazem vícios de sua formação de origem; os cursos não promoverem a teorização da prática docente e, também, porque se parte de uma concepção equivocada de didática como “arte da transmissão”.

Postula o autor que há a necessidade de reformatação de tais cursos, o que implica no estabelecimento de um tempo mínimo de duração, não inferior a 80 horas, distribuídas em duas partes: a primeira delas destinada à pesquisa e elaboração própria, individual e coletiva, a partir da oferta de material adequado à leitura crítica e do manuseio de dados e conhecimentos disponíveis; e a segunda parte destinada à teorização da prática do professor, a partir da análise de sua prática balizada pelo conhecimento adquirido e elaboração de projeto de prática alternativa, com aulas expositivas que se caracterizem apenas como insumo instrumental ao trabalho.

Em paralelo, a participação em conferências, congressos e seminários ganha relevância na medida em que se configuram como outras formas de acesso e de socialização de conhecimento. Tais atividades, assim como as “oficinas” que se destinam à socialização de práticas, nada têm de condenável, ressaltando-se que sua importância é restrita à transmissão de conhecimento, não podendo, por isso, constituírem-se no eixo central de uma boa proposta de formação continuada.

A suposição de que a formação docente seja uma das ferramentas fundamentais para a melhoria da qualidade de ensino e pela determinação dos resultados escolares determinou a inclusão da análise do item nos estudos de Waiselfisz (1994, 2000).

No que se refere à formação inicial, as análises do pesquisador surpreendem ao

indicarem que as habilitações específicas (como o magistério, licenciaturas e pós-graduação) não apresentam influência no desempenho dos alunos. No estudo feito com base nos dados do SAEB/1990, o pesquisador conclui que os casos em que os níveis de escolarização e a formação pedagógica do professor influenciam positivamente os processos de ensino são exceções, visto que foram detectados apenas em algumas matérias ou algumas unidades federadas.

Embora a conclusão possa parecer surpreendente, estudos anteriores já acumulavam evidências sobre o tema. Como indica o próprio pesquisador: Schiefelbein e Simmons (1980) demonstraram que professores não graduados e os graduados em cursos de formação pedagógica obtêm resultados semelhantes; Rocha (1983) indica que a literatura sugere que para algumas modalidades de ensino são necessários apenas níveis modestos de escolarização e Costa (1990) conclui que não há respostas definidas a respeito, pois os resultados da associação entre a formação dos professores e o rendimento dos alunos são contraditórios na medida em que é achada ou negada a associação para algumas séries, disciplinas ou turnos.

Com base nestas análises é cabível supor que, por si mesmas, as novas regras adotadas pela LDBEN quanto à definição de todas as licenciaturas como plenas e a universitarização da formação do professor polivalente não podem ser tomadas como solução para a melhoria do rendimento escolar dos alunos, devendo-se atentar para a tese expressa pelo Parecer CNE no tocante à necessidade de revisão dos cursos de formação do magistério nos aspectos institucional e curricular.

No que se refere à formação continuada, os resultados obtidos no primeiro estudo revelaram que a diferença entre o rendimento dos alunos de professores não “treinados” e dos alunos de professores na faixa máxima de treinamento (281 horas) era muito baixa em duas disciplinas e séries e praticamente inexistente nas restantes, o que indicava uma grande independência entre as duas variáveis.³⁴

Entretanto, ao analisar o histórico dos dados em estudos mais recentes, o mesmo pesquisador afirma que a capacitação começou a influenciar nos resultados a partir de

³⁴.O coeficiente de correlação obtido em todas as disciplinas e séries testadas ficou muito próximo de zero e a porcentagem de variância explicada não chegou a 1%. A descrição da metodologia utilizada encontra-se em Waiselfisz (1994).

1995. Esta alteração é justificada pelo autor como consequência de uma mudança iniciada em 1994 que colocou o aspecto pedagógico no centro de todo o processo, o que permitiu que os profissionais de menor escolarização passassem a ter mais acesso à capacitação, corrigindo-se distorção anterior, caracterizada por ele como “turismo pedagógico”. (WASELFISZ, 2000)

A formação dos diretores de escola

O impacto das mudanças no sistema político e nos paradigmas educacionais pode ser percebido na revisão histórica da formação dos administradores escolares. Até o final da década de 60, os cursos pós-normais formavam o administrador a partir do profissional da educação, pautando-se em uma visão do administrador como líder do processo educacional como um todo, ou seja, dotado de uma visão ampla da escola.

Inspirada em uma tendência mundial que identificava a falta de racionalidade técnica como principal pressuposto dos problemas educacionais, a legislação de ensino alterou a formação dos “especialistas de educação”, dicotomizando-a por funções: diretores, supervisores e orientadores educacionais.

Assim, baseada na concepção taylorista-fordista e na argumentação relativa à divisão de trabalho em burocracias complexas, a legislação datada de 1969 elevou a formação ao nível superior, em habilitações de caráter profissionalizante do curso de Pedagogia, excluindo a necessidade de experiência prévia na área.

Na medida em que os alunos do curso de pedagogia “eram preparados para uma gerência, no âmbito de uma organização em que as tarefas se fragmentavam por vários técnicos, ainda que o porte e a complexidade da escola não o justificassem”, perderam a visão de conjunto das tarefas educacionais, administrativas e pedagógicas, necessária à coordenação da escola. (GOMES, 1988, p. 34)

Ainda que aponte a arbitrariedade na imposição do novo modelo, Silva (1991) encara esta divisão como uma etapa irreversível no processo de massificação do ensino, visto que a escola passou a ser um sistema complexo, atendendo uma clientela imensa e diversificada, o que exigia que o “novo” educador desempenhasse tarefas específicas que possibilitassem o funcionamento deste sistema. Contudo, a autora não menospreza a

necessidade de reapropriação da totalidade da prática educativa, indicando que deveria ser uma reapropriação política feita pelo coletivo dos educadores.

Apenas na década de 80, a abertura da possibilidade de formar o administrador escolar em cursos de pós-graduação destinados a educadores com licenciatura plena pôde resgatar a preparação do especialista a partir do profissional da educação, voltando-se a ampliar sua visão para além dos muros da escola. Na nova LDBEN ficou estabelecido que os chamados “especialistas” devem ser formados em curso de Pedagogia ou Pós-Graduação, sendo a experiência docente requerida para o exercício das funções de direção, supervisão e orientação.

No que tange ao papel do diretor de escola, a literatura internacional destaca sua importância no processo educacional, reconhecendo-o como muito mais que simples exigência burocrática. A partir da resenha de significativo número de pesquisas em países desenvolvidos, Cohn e Rossmiller indicam que, embora o diretor não seja um fator direto do rendimento escolar, sua atuação contribui para o alto rendimento na medida em que estabeleça um clima favorável, promova atividades voltadas para os objetivos fixados, enfatize o aproveitamento dos alunos e coordene programas de ensino.³⁵

Analisando os pontos destacados na literatura, Gomes (1988) aponta que as divergências em relação à importância do papel do diretor ocorrem pela forma de operacionalizar a sua qualificação. Afirma o autor que o “número de metros de diplomas” não conta ou conta menos que sua liderança e capacidade de estimular os professores e valorizar o aproveitamento do aluno.

Esta conclusão remete à reflexão sobre a formação do diretor propriamente dita e sobre a possibilidade do profissional adquirir as competências e habilidades necessárias ao desempenho de seu papel, tanto nos cursos de formação inicial quanto nos processos de formação contínua.

A análise da produção na área da administração da educação no período de 1991 a 1997

³⁵ Em relação aos países “em desenvolvimento” a pesquisa menciona a singularidade da escola individual e o respeito que devem devotar a ela e a política e o planejamento educacionais. (*apud* Gomes, 1994)

indicou o destaque para a formação do administrador educacional evidenciando a preocupação com a sua formação específica, bem como a diversidade de pré-requisitos e padrões em relação à formação em diferentes estados brasileiros. Além de tratarem da formação do educador-administrador, do seu desenvolvimento profissional e das diversas modalidades de formação, tanto em nível de graduação como de pós-graduação, abordam o novo paradigma para a formação do diretor de escola e a formação como área de conflito. (CASTRO e FERREIRA, 2001)

É importante sublinhar que, além de criar novos critérios para a seleção dos administradores educacionais, o processo de democratização da gestão criou novas possibilidades e novos padrões de formação profissional relacionados à nova feição do trabalho do diretor, originando certa tensão entre as habilidades técnicas e a dimensão política.³⁶

Nos trabalhos analisados, reafirmando a indicação de Gomes, a liderança desponta com maior incidência entre as características do gestor, por se tratar de competência necessária ao preenchimento da função precípua de coordenar a construção do trabalho coletivo. Decorre desta concepção sobre o papel do diretor de escola que o objetivo da sua formação é o desenvolvimento do conhecimento e das habilidades, que o qualificam como coordenador. (WITTMANN, 2000)

O processo de coordenação envolve, por si mesmo, uma multiplicidade de competências, às quais se acrescentam os desdobramentos e desafios que se apresentam aos gestores, em decorrência da dinâmica da organização escolar. Neste sentido, a advertência indicada refere-se aos riscos individuais, organizacionais e sociais resultantes da prática de incumbir os próprios diretores de aprenderem em serviço, por ensaio e erro:

“sobre como resolver conflitos e atuar convenientemente em situações de tensão, como desenvolver trabalho em equipe, como monitorar resultados, como planejar e implementar o projeto político pedagógico da escola, como promover a integração escola-comunidade, como criar novas alternativas de gestão, como realizar negociações, como mobilizar e manter mobilizados atores na realização das ações educacionais, como

³⁶ Este aspecto será focado na categoria gestão

manter um processo de comunicação e diálogo abertos, como estabelecer unidade na diversidade, como planejar e coordenar reuniões eficazes, como articular interesses diferentes, etc.” (LÜCK, 2000, p. 29)

Reconhecendo que a formação básica dos dirigentes escolares não se assenta sobre essa área específica de atuação e que, em geral, a formação destes profissionais tende a ser livresca e conceitual, evidencia-se a necessidade de formação contínua, complementarmente à formação inicial. Objetivando acentuar o processo de profissionalização, a autora sugere que, além de programas específicos e concentrados (como é o caso da formação em cursos de Pedagogia e em cursos de pós-graduação), recaia sobre os sistemas de ensino a tarefa e a responsabilidade de promover, organizar e realizar cursos de extensão e de capacitação para a formação de gestores, em um processo de formação continuada, em serviço.

Entretanto, considerando os baixos retornos que programas de capacitação têm em termos de transformação da realidade, ela indica a necessidade de superar as limitações comumente detectadas em relação a estes cursos de formação profissional na área da educação. Dentre elas encontram-se: programas pautados em generalizações; distanciamento entre teoria e prática; descontextualização dos conteúdos; enfoque no indivíduo e métodos de transmissão de conhecimentos.

Neste sentido, os programas definidos por órgãos centrais, de caráter genérico ou normativo se equivocam por se distanciarem da realidade e por adquirirem características artificiais. Metodologicamente caracterizados pela transmissão de conteúdos e informações, esses cursos não habilitam para a resolução de problemas, na medida em que os conflitos, tensões e resistências não são levados em consideração.

Para buscar uma mudança relacionada à liderança democrática e à habilidade de mobilização de equipe, outro equívoco é partir do falso pressuposto da atuação individual do diretor e da simples transferência dos “conteúdos” para sua prática, confundindo mudanças individuais com modificações organizacionais. Ao contrário, entretanto, os planos de formação deveriam esforçar-se em conseguir que fossem as organizações escolares as que aprendessem, o que reafirma a tendência de encarar a escola como local privilegiado da formação.

Sintetizando: embora os insumos sejam muito valorizados, não se pode afirmar que a sua existência determine a melhoria da qualidade dos resultados educacionais. Tanto no que se refere aos recursos materiais quanto aos recursos humanos as evidências empíricas têm indicado que a melhoria se relaciona à utilização dos recursos de forma articulada ao projeto educativo da organização escolar. Assim, pauto-me nesta concepção para destacar os processos internos à organização escolar, que se consubstanciam no seu projeto pedagógico pelos mecanismos de gestão e currículo.

2.3.3 - GESTÃO

Em estudos realizados a partir da década de 80, o modelo de gestão escolar utilizado no Brasil foi considerado como possível causa da baixa eficiência do sistema educacional do país, uma vez que o volume de recursos aplicados na educação (em torno de 4%) sempre foi relativamente alto, se comparado com outros países da América Latina com semelhante nível de renda.

Com a vitória da oposição na eleição dos governadores em 1982 e o avanço da redemocratização do país constata-se o surgimento de um processo de reformulação e inovação da gestão dos sistemas educacionais. Dentre as inovações, implementadas de forma diversa pelos diferentes governos estaduais, Barros e Mendonça (1998) elencam: a transferência direta de recursos às escolas, eleições para o cargo de diretor de escola e implementação de um colegiado escolar.

A primeira objetivava estimular a autonomia financeira das escolas, caracterizando-se como pilar do processo de descentralização da gestão. A segunda inovação constituía-se em pilar da democratização da gestão e a última, por sua vez, representava o pilar do processo de implementação de um modelo participativo de gestão.

Inicialmente, a demanda por uma gestão mais democrática, participativa e descentralizada teve quase que um fim em si mesma, constituindo-se em reivindicação de professores e outros técnicos de educação. Esta demanda foi ampliada na medida em que se passou a encarar as mudanças na gestão das escolas como condição necessária e fundamental para a melhora da eficiência e da qualidade do sistema educacional. (BARROS e MENDONÇA, 1998)

Nesta seção se focaliza a gestão participativa, implementada por meio da institucionalização dos Conselhos de Escola, o papel de liderança do Diretor de Escola, e os mecanismos de provimento do cargo. Justifica-se o recorte em razão do escopo da pesquisa e do referencial teórico utilizado que remete à compreensão destes temas como mais especificamente relacionados aos processos internos às escolas. O recorte não implica em desconsiderar a importância da autonomia financeira, mesmo porque a destinação de recursos diretamente às escolas tem servido de mecanismo de fortalecimento à atuação dos órgãos colegiados nas escolas³⁷.

Conselhos de Escola

A propagação da idéia de participação da comunidade na escola fez surgir em muitos sistemas educacionais os Conselhos de Escola de natureza consultiva. Foi a partir da garantia constitucional do princípio da gestão democrática da escola pública que diferentes sistemas passaram a regulamentar os Conselhos de Escola com caráter deliberativo e composição representativa e paritária dos diversos segmentos da comunidade escolar (alunos, pais, professores e funcionários).

A atribuição de poderes de decisão e condução dos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros aos Conselhos determinou que sua implantação sofresse muitas resistências. No interior das escolas, um dos focos desta resistência apontava a falta de capacidade técnica dos pais, alunos e funcionários administrativos e operacionais para a análise e encaminhamentos das questões pedagógicas das escolas.

A argumentação, embora reflita a opinião daqueles que concebem a educação como tarefa exclusiva para pedagogos, é defendida também pelos que vêem a educação como tarefa compartilhada pela família e pela escola. Neste segundo grupo se colocam os educadores que acreditam que a educação moral compete à família e que a educação cognitiva compete à escola.

Um segundo foco de resistência era representado por parte das lideranças escolares, na figura de seus diretores, que viam nos Conselhos uma forma de exercício de controle sobre sua atuação profissional, o que, segundo sua visão, menosprezava o papel do

³⁷ No âmbito de seus programas, como o PMDE, o próprio MEC orientou a organização das Unidades Executoras, com a responsabilidade de receber e gerir os recursos recebidos.

diretor e, em certa medida, comprometia suas relações hierárquicas com os funcionários sob sua responsabilidade.

De uma outra perspectiva, a falta de participação dos pais e alunos atribuída à falta de comprometimento ou à falta de condições objetivas em razão das circunstâncias de vida e trabalho, levava à reclamação sobre a possibilidade de esvaziamento dos Conselhos. Este argumento se traduz em obstáculo na medida em que se pauta em uma visão essencialmente negativa de encarar os pais como desinteressados ou indispostos, o que acaba resultando quase necessariamente na realização dessas baixas expectativas, mesmo que diretores e professores considerem abertas as portas para a participação dos pais.

A discussão sobre a participação da comunidade na escola começa a partir do próprio conceito. A participação, especialmente dos pais, pode ser entendida como um fim em si mesma, por ser um direito do cidadão, garantido pela legislação. Porém, ela também pode ser entendida como meio, ou seja, um instrumento na melhoria da qualidade do ensino, na medida em que o papel dos diversos atores pode ser aprofundado e compreendido, além de oportunizar o debate sobre questões sociais mais amplas envolvendo os conceitos de cidadania, responsabilidade social e cooperação. (TEIXEIRA e ANDREWS, 1998)

Na primeira perspectiva, mais restritiva, a participação será encarada apenas como o envolvimento dos indivíduos no processo formal de decisão. O problema desta visão reside no fato de sua natureza formal restringir o envolvimento dos atores na complexidade do processo, uma vez que muitas das decisões a serem tomadas podem escapar às “atribuições dos conselhos”.

Por outro lado, se o objeto de decisão dos Conselhos for muito amplo, tal como é o Plano Escolar para a gestão da escola, “há o risco de que a pauta de decisões do conselho de escola seja sobrecarregada com assuntos meramente administrativos sem real importância para a qualidade de ensino.” (TEIXEIRA E ANDREWS, 1998, p. 36)

Em ambos os casos, deve ser ressaltada a importância fundamental do acesso à informação, sem o que o processo decisório se transforma em simples ritual. Como bem demonstra Gomes (1994), no processo de implementação dos conselhos de escola, o

grupo de maior influência no processo decisório foi o de professores. No caso dos pais e alunos, o envolvimento foi restrito, em consequência da falta de formação dos mesmos, que se sentiam inibidos em contrapor seus pontos de vista às posições adotadas por professores e diretores.

Para que a escola de fato se abra ao diálogo com a comunidade escolar e se desenvolva um ambiente favorável à participação da comunidade, os estudos atribuem grande importância ao papel da liderança da escola, em especial nas figuras do diretor e de seus assessores diretos.

Liderança organizacional: o papel e o cargo de diretor de escola

Como indica Nóvoa (1992), citando Schein, a liderança da organização tem um importante papel na formação da cultura organizacional, na medida em que se destaca na escolha e na sobrevivência dos valores compartilhados pelos membros da organização, que estabelecem uma integração interna.³⁸

A perspectiva de rompimento com velhos valores será contemplada na medida em que se reconheça que os valores também estabelecem a forma de adaptação externa, relacionada à inserção da organização no seu meio social e cultural, que pode pressionar por mudanças na organização. Por esta razão, é fundamental que a escola tenha uma integração harmoniosa no tecido comunitário e nas redes de relações ao nível local.

A liderança organizacional efetiva e reconhecida, que propicie uma atuação integrada, estimulando o empenho individual e coletivo, deve ser legitimada por uma tomada de decisão e participação colegiadas, envolvendo a comunidade educativa na definição e preservação dos objetivos da instituição.

O consenso explicitado em relação à importância da liderança da escola e da sua articulação e legitimação por meio de práticas de decisão colegiadas não remete diretamente à conclusão de que o fato do diretor de escola ser eleito pelo Conselho de Escola seja igualmente importante para a melhoria do desempenho escolar dos alunos.

Em nome da democratização, da descentralização e da construção da autonomia na

³⁸ Está idéia será desenvolvida na próxima categoria, por ser essencial na definição do projeto educativo da escola.

escola, foram adotados diferentes mecanismos para o provimento do cargo de diretor de escola, em substituição à tradicional prática de seleção por critérios políticos, majoritariamente de natureza clientelista. Esta variedade de mecanismos inclui desde a seleção por concursos públicos até a escolha por eleição direta com a participação da comunidade, que sempre foi mais fortemente associada à democratização da educação e da escola pública, como observa a literatura.

Desde a sua implantação no Paraná, em 1984, as iniciativas referentes à eleição de diretores foram alvo de avanços e retrocessos na medida em que implicavam na renúncia por parte de secretários e governadores do direito de nomear diretores para um grande número de escolas, o que tem uma grande dimensão política em muitos estados brasileiros.

Segundo Barros e Mendonça (1998), o mecanismo mais eficiente de seleção do diretor depende do interesse objetivo dos diversos atores envolvidos e das informações que eles possuem. Por esta razão, à análise sobre os mecanismos de indicação pela secretaria ou de eleição pela comunidade e funcionários, levam à conclusão que, consoante as características típicas das relações de agente e principal, os agentes que detêm melhor informação (secretaria e professores) não são, necessariamente, os que apresentam o interesse mais compatível aos interesses da comunidade.³⁹

Quanto à ineficiência da seleção pelo secretário o autor adverte também quanto ao risco do secretário não dispor de completa independência para a escolha; quanto a possível indisponibilidade de informações sobre os proponentes ou quanto à dificuldade de obter e sistematizar as características que identificariam um bom diretor.

No caso da eleição, além da possibilidade de professores e funcionários da escola terem interesses próprios na condução das atividades escolares, conflitantes com os interesses da comunidade, o autor ressalta a pouca evidência de que a comunidade tenha a informação necessária para avaliar a capacidade dos candidatos ou a dificuldade em processar a informação existente. Na visão destes autores, portanto, a solução ótima seria a mescla do melhor das duas iniciativas. (BARROS e MENDONÇA, 1998)

³⁹ Ver Przeworski (1998) a respeito da perspectiva do agente x principal

De fato, após ter sido julgada inconstitucional, a eleição para o cargo de diretor de escola sofreu forte retração, fortalecendo a tendência de promoção de critérios técnicos de seleção, relativos à demonstração de competências para o exercício do trabalho que, como ressalta a literatura, nada tem de incompatível com a eleição.

Nesta direção, um exemplo das alternativas propostas foi desenvolvido no estado de Minas Gerais, onde a escolha tem duas etapas distintas: na primeira, são realizadas provas escritas e de títulos pelos candidatos, com o objetivo de avaliar os conhecimentos específicos necessários à gestão escolar; na segunda etapa, os três primeiros aprovados, submetem um plano de trabalho à discussão em uma assembléia geral da comunidade, na qual o “colégio eleitoral”, formado por pais, alunos maiores de 16 anos e servidores, elege por voto secreto o futuro diretor.

Tal mecanismo contempla a tese principal para a eleição do dirigente, pois, conforme Lück (2000) nela se estaria se delineando uma proposta de escola e de gestão e firmando compromissos para sua concretização. No entanto, a própria autora afirma que, a exemplo do que ocorre na eleição de nossos dirigentes e legisladores, o descompromisso com a participação após o processo eleitoral também se observa nas escolas.

Na visão de Paro, mostraram-se irrealistas as crenças “na capacidade do sistema eletivo de neutralizar as práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal” assim como as expectativas de que a eleição “conseguiria eliminar o autoritarismo existente na escola e a falta de participação de professores, alunos, funcionários e pais nas decisões.” (PARO, 1996, p. 378)

Vários estudos realizados nas décadas de 80 e 90 indicam que houve redução da influência clientelista de agentes políticos, mas ela persiste nas relações internas e externas à escola. No que se refere ao autoritarismo, sua intensificação chegou a ser observada em alguns casos, contrariando a premissa de que diretores eleitos teriam maior compromisso com o pessoal escolar e com os usuários, na medida em que foram escolhidos por eles.

Em relação à falta de participação dos diversos “atores”, destaca-se que a ausência de uma cultura de participação social favorece a omissão dos sujeitos em relação ao

coletivo, transferindo suas obrigações ao dirigente, numa prática que persiste mesmo com a eleição do diretor.

Em certa medida, ao reforçarem o princípio de autonomia escolar, os estudos ressaltam a importância do papel de liderança a ser exercido pelo diretor de escola. Contudo, não há resultados gerais e consistentes que demonstrem a efetividade desse mecanismo na prática efetiva de gestão democrática das escolas, nem tampouco para o desempenho educacional.

As evidências coletadas por Barros e Mendonça demonstram um impacto geralmente positivo, mas modesto, das inovações sobre o desempenho educacional, sendo particularmente pessimista a visão com relação à importância da eleição de diretores e menos pessimista com relação à introdução de transferências de recursos e implantação do colegiado.⁴⁰

No que se refere à liderança, os estudos indicam que ela deve ter conteúdo administrativo e pedagógico, orientando-se para a valorização do desempenho da equipe escolar e dos alunos. O que sobressai é que a eficácia esteja associada a uma condução técnica, exercida por meio de uma presença forte e legítima no âmbito escolar, encarando-se o diretor como o melhor posicionado para assumir a condução do processo.

2.3.4 - CURRÍCULO

A convicção de que é na dimensão do currículo que todas as demais categorias analisadas se articulam, determina o posicionamento que assumo quanto à sua relevância. Serve de lastro a esta concepção a idéia de que o currículo não pode ser reduzido à prática pedagógica. Em sua configuração, além das práticas estritamente didáticas, se entrelaçam práticas políticas, administrativas, econômicas, organizativas e institucionais, nas quais agem pressupostos, teorias, perspectivas e interesses diversos.

Por esta caracterização, a compreensão do currículo, a renovação da prática e a melhora da qualidade do ensino por meio dele não podem desconsiderar as inter-relações destas

⁴⁰ Barros e Mendonça (1998) explicitam como fatores de limitação do estudo: a divergência entre o âmbito das inovações (estadual) e das medidas de desempenho (estadual, municipal e particular); o tempo diferenciado de implantação das inovações, e ao fato de se referirem a um impacto de curto prazo.

múltiplas práticas, que incidem sobre a ação pedagógica. Esta visão se pauta, portanto, numa conceituação de currículo como projeto seletivo de cultura que, condicionado social, política, cultural e administrativamente, preenche a atividade escolar e se torna realidade dentro das condições da escola, tal como se acha configurada. (SACRISTAN, 2000)

Mais do que um conceito, o currículo é uma construção cultural, que revela um modo como a própria escola organiza uma série de práticas educativas para a concretização dos fins sociais e culturais, de socialização, que se atribui à educação escolarizada, bem como a forma que ela os enfoca num determinado momento histórico e social, em uma trama institucional.

A questão da autonomia da escola se materializa na elaboração do seu projeto pedagógico. É no projeto pedagógico da escola, espelho da sua identidade própria, que se define a operacionalização das propostas para atingir as finalidades da educação escolar. Assim, o projeto pedagógico é um esforço de integração da escola num propósito educativo comum.

Numa instituição social como a escola, a cultura organizacional deve ser compartilhada por seus membros. Na definição de Brunet: “As organizações escolares, ainda que estejam integradas num contexto cultural mais amplo, produzem uma cultura interna que lhes é própria e exprime os valores (ou os ideais sociais) e as crenças que os membros da organização partilham.” (*apud* NÓVOA, 1992 p. 29). O conhecimento das rotinas, saberes, crenças e valores que se traduzem em práticas organizacionais é relevante na medida em que marcam as relações sociais estabelecidas e definem os papéis e as expectativas no quadro institucional.

Destacam-se como elementos essenciais à elaboração do projeto pedagógico: a identificação das práticas vigentes na situação institucional (o que inclui as práticas de ensino, de convivência escolar e comunitária); a tomada de consciência sobre os principais problemas da escola bem como das alternativas para sua solução e a definição das responsabilidades individuais e coletivas na sua implementação. Esta compreensão ilumina muitas questões relativas à melhoria da qualidade e à inovação educacional.

A primeira delas é que a melhoria do ensino é uma questão institucional da escola, que

não pode ser vista como a reunião de professores, diretor e outros profissionais. Desta forma, “a idéia de um projeto pedagógico visando a melhoria desse mundo com relação às suas práticas específicas, será uma ficção burocrática se não for fruto da consciência e do esforço da coletividade escolar” (AZANHA, 1998:7)

Este entendimento implica na revisão da concepção sobre a formação de pessoal, no sentido já apontado. Considerando que não se pode mudar as representações, as práticas ou as culturas profissionais por decreto, o investimento na formação deve ocorrer no quadro institucional em que o profissional atua. O foco da formação continuada, portanto, é a escola e não o professor isolado, da mesma forma que seu conteúdo é a tarefa coletiva do projeto escolar e não, prioritariamente, o ensino da disciplina.

Não se pode abordar a tarefa de forma restritiva, na medida em que ela se relaciona à função social da escola, o que determina a exigência do esforço coletivo no enfrentamento das dificuldades que, encaradas como institucionais, se impõem e transcendem o foco no ensino de uma disciplina isolada.

Neste sentido, a “leitura” que os diversos atores fazem da situação singular em que estão inseridos e as finalidades da ação a que coletivamente se propõem determinam a definição do que constitui recursos ou limitações. Exemplificando: “os pais dos alunos podem ser encarados como intrusos, que importa manter à distância (limitações) ou como recurso indispensável à concretização de um projeto educativo.” (CANÁRIO, 1992, p. 174)

Ainda, decorre do exposto uma melhor compreensão quanto ao que significa dizer que compete à gestão escolar estabelecer o direcionamento e a mobilização capazes de sustentar e dinamizar a cultura das escolas, de modo que sejam orientadas para resultados, isto é, um modo de ser e de fazer caracterizado por ações conjuntas, associadas e articuladas, sem o qual os esforços e gastos não levam ao resultado eficaz.

Reforça-se assim a noção de autonomia da escola, que não se pode reduzir à questão financeira ou pedagógica ou administrativa. Sintetizando, serve-nos a afirmação quanto à dimensão política desta autonomia que se refere: “à capacidade de tomar decisões compartilhadas e comprometidas e usar o talento e a competência coletivamente organizada e articulada, para a resolução dos problemas e desafios educacionais,

assumindo a responsabilidade pelos resultados dessas ações, vale dizer, apropriando-se de seu significado e de sua autoria.” (LÜCK, 2000, p. 26)

Os resultados da pesquisa qualitativa realizada pela Fundação Carlos Chagas nas dez escolas com melhor desempenho no SAEB/99 permitiram que elas fossem definidas como “Escolas Efetivas”.⁴¹ Segundo o boletim do MEC, a escola efetiva articula suas potencialidades para vencer seus desafios e alcançar os melhores resultados.

Nesta direção, a revisão divulgada em 1985 por Purkey e Smith, amparada pela diversidade de amostras, referenciais teóricos e metodologia, é bastante mencionada na literatura. Esta revisão permitiu aos autores chegar a um núcleo básico de características das escolas eficazes, que será detalhado a seguir.⁴²

Como primeiro ponto, é destacada a presença de uma liderança organizacional forte, com conteúdo administrativo e pedagógico, no sentido de orientar-se para a valorização do desempenho da equipe escolar e dos alunos. Neste sentido, os relatórios da OCDE (1996) apontam como os principais indicadores: a direção didática (que se relaciona mais especificamente, ao tempo que é reservado às atividades de coordenação pedagógica) e a colaboração entre diretores de escola e docentes e entre os próprios docentes, medida contando a frequência dos encontros formais e informais entre diretores e docentes. É importante frisar que, embora esta liderança pode ser exercida por um membro da equipe técnica ou docente, o destaque é dado à figura do diretor.

Segundo tais estudos, um segundo fator de diferenciação das escolas eficazes se refere às expectativas da escola em relação ao desempenho dos alunos. Especificando: há uma forte convicção de que os alunos são capazes de atingir os objetivos estabelecidos para sua aprendizagem, na medida em que existe um trabalho didático-pedagógico e o acompanhamento adequado. Entendo que esta convicção se relaciona diretamente à responsabilidade assumida por todos quanto ao desempenho.

O “clima da escola” eficaz inclui, além de altas expectativas, uma organização que

⁴¹ Escolas efetivas e escolas eficazes são as traduções encontradas para “effective schools”.

⁴² A sistematização aqui apresentada se baseia nos trabalhos de MELLO (1995) relativo à síntese de Purkey & Smith (1985) ; a revisão de NÓVOA (1992), que inclui a síntese já mencionada e os trabalhos da OCDE (1987) e de Reid, Hopkins & Holly (1988) e por fim o trabalho de BOTTANI (1998) relativo aos relatórios da OCDE (1996) e os resultados da pesquisa TIMSS/IEA/96

maximiza as oportunidades de aprendizagem e um grau adequado de pressão para obter o sucesso acadêmico. Em outras palavras, refere-se a um ambiente ordenado que sinaliza claramente para alunos e professores o propósito da instituição e seu compromisso com a tarefa.

Com relação à natureza dos objetivos de aprendizagem, a equipe docente possui controle sobre as decisões pedagógicas e, na medida em que participa do planejamento curricular, tem clareza e compartilha dos objetivos estabelecidos. Um bom planejamento e uma adequada articulação dos planos de estudo são indispensáveis para o funcionamento destas instituições. A clareza dos objetivos permite ainda o controle do percurso escolar pelos próprios alunos.

Nas escolas eficazes, a distribuição do tempo prevê a destinação prioritária à atividade-fim da instituição escolar. As interrupções, desarticulações curriculares e a organização deficiente do tempo e do espaço prejudicam a aprendizagem do aluno que devem dispor do máximo de tempo possível para aprender.

Quanto ao tipo de acompanhamento e avaliação do aluno destaca-se o caráter contínuo em consonância com os objetivos estabelecidos. Além da retro-informação sobre pontos positivos e negativos do desempenho, há previsão para o planejamento de estratégias que levem à superação das dificuldades. Nos relatórios da OCDE, o indicador aparece traduzido na intensidade dos controles da aprendizagem e da avaliação dos alunos, medida contando-se as provas em classe, o número de relatórios enviados às famílias e de reuniões com os pais. Os relatórios também apontam o grau de diferenciação e individualização do ensino, medido pela observação das várias modalidades de ensino aplicadas em classe: por grupos de capacidade, por grupos de idade, por grupos de interesse.

Quanto às estratégias de capacitação, envolvem o conjunto da equipe escolar e controle da própria escola sobre o conteúdo e a metodologia a ser adotada. A formação, como dito, se articula com o projeto educativo. Nessas escolas, a consulta informal e a troca de experiências entre os professores são frequentes.

O relacionamento com as instâncias do sistema de ensino é associado a um padrão de relacionamento institucional, no qual as autoridades atuam como facilitadoras e

provedoras dos recursos técnicos que as escolas demandam.

Por fim, mas não menos importante, destaca-se o suporte e a participação dos pais, que compartilham dos objetivos da escola e também possuem expectativas de sucesso acadêmico para seus filhos. A participação dos pais refere-se à criação das condições propícias à colaboração das famílias na vida escolar, realçando a importância de se romper com a idéia de que as escolas pertencem à “corporação docente.” Nesta perspectiva os pais podem dar apoio ativo às escolas e devem participar num conjunto de decisões que lhes dizem respeito e, de uma perspectiva individual, podem envolver-se nas atividades escolares e somar seus esforços aos dos profissionais, ajudando a motivar e estimular os filhos.

2.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o desenho realce o consenso em torno da promoção da aprendizagem dos alunos, é falacioso imaginar que exista um receituário específico para sua construção ou que esta se dê longe de maneira pouco conflituosa. A análise dos fatores organizacionais relacionados ao sucesso se revela interessante na medida em que pode fornecer informações sobre aspectos relevantes ao bom funcionamento das escolas e por se referirem a variáveis modificáveis com intervenções relativamente simples ou mesmo pouco custosas.

Para que possa ser efetivada, esta concepção exige novas práticas pedagógicas e posturas inovadoras na ação mais específica de cada profissional e do coletivo da escola, assim como uma nova estrutura burocrática a serviço do processo educativo.

Uma parte significativa destas novas exigências é de natureza pedagógica, organizacional, metodológica e, mesmo gerando conflitos, estão ao alcance dos professores e da escola: a possibilidade de integração da equipe docente, o uso dos equipamentos didáticos, a mobilização de um maior número de sujeitos do processo educativo, o fortalecimento do trabalho coletivo, o aprofundamento das questões políticas ou técnicas sobre a educação, planejamento e avaliação, a colaboração entre professores, pais e outros profissionais da escola, entre outros.

Uma educação comprometida com ideais democráticos implica na escolha de

mecanismos democráticos de gestão, com destaque para: o Conselho de Escola, como espaço ampliado de discussão e avaliação do Projeto Pedagógico estabelecido e dos encaminhamentos necessários para a participação de todos os segmentos da escola, e o Conselho dos Docentes (conselhos de classe), como um espaço de debate e reflexão, visando construir alternativas pedagógicas que auxiliem os educadores na superação das dificuldades apresentadas, sejam elas individuais ou coletivas. (OLIVEIRA,1999)

Neste sentido, a formação deve se caracterizar como um processo de formação-ação organizacional e de incentivo à prática de reflexão sobre a ação, para que possa contribuir para a melhoria da escola e para sua eficácia.

A reivindicação da autonomia não invalida a necessidade de contar com o apoio das autoridades, mas implica na necessidade de redefinição do Estado em todos os níveis. Cabe às instâncias responsáveis implementarem as ações de acompanhamento às escolas, por meio de uma parceria efetiva, que se caracterize pela abertura para a interlocução e para a possibilidade de elaboração de programas e políticas que contribuam com as escolas. Em síntese, autonomia implica em participação e responsabilização da escola, da comunidade, da sociedade e do Estado. É sob esta ótica que se procederá à análise sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

CAPÍTULO 3

A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: EVOLUÇÃO, TENDÊNCIAS E PROPRIEDADES

Com as tendências atuais de descentralização do ensino, a questão da avaliação das escolas e dos seus projetos educativos ganhou relevância. Se anteriormente, as autoridades se limitavam ao controle administrativo, pautado na racionalidade hegemônica em sistemas centralizados e burocratizados de administração, a mudança de paradigma, com ênfase na autonomia da escola, implica na necessidade de incrementar práticas avaliativas apropriadas.

Sob a nova perspectiva, o foco se desloca do controle baseado na conformidade com as regras e diretrizes impostas poder central e utilização de indicadores estatísticos globais para um controle baseado na conformidade com os objetivos e finalidades da ação. Assim, a descentralização se processa simultaneamente à centralização, na medida em que são descentralizados recursos e espaços para a tomada de decisão, mas se criam mecanismos de prestação de contas sobre os resultados por meio de uma avaliação que mede a distância entre os resultados e os objetivos definidos.

É na relação entre objetivos e resultados que se estabelece a polêmica em torno da avaliação da educação. De maneira geral, no debate se argumenta a complexidade da tarefa educativa e a ausência de um significado compartilhado para a expressão “qualidade da educação”. Na literatura podem ser identificadas diferentes formas de ponderar esta qualidade, como:

- pelo grau de adequação e integração de insumos e processos didáticos e administrativos, para que os resultados previstos em um projeto ou programa possam ser atingidos;
- pelo grau de adequação dos processos de ensino-aprendizagem à realidade, ou seja, a qualidade depende da forma como fatores intra e extra-escolares são incorporados ao processo de aquisição de conhecimentos;
- pelo atingimento dos objetivos pedagógicos estabelecidos pelo sistema ou pela escola, enfocando-se o desempenho do aluno a partir do conhecimento que foi transmitido e retido;

- pelo grau de satisfação das demandas e expectativas sociais, no qual a qualidade é avaliada pelas respostas dadas as demandas e necessidades locais;
- pelo impacto da educação na sociedade, analisando-se as mudanças observadas no sistema social como consequência do perfil educacional da população;
- pela adequação entre a qualidade formal (infra-estrutura, concepção de metodologias e organização) e a qualidade política (nível de satisfação dos indivíduos e da sociedade).

Esta diversidade de abordagens pode ser sistematizada em duas perspectivas: a primeira enfoca os insumos, os processos didáticos e administrativos, a produtividade do sistema e da escola enquanto a segunda se volta para os resultados, o impacto da educação na sociedade e para a função social da educação. (PLANK et al. *apud* WASELFISZ, 1994, p.301-2)

Embora seja fundamental para a análise de políticas públicas a utilização de abordagens relacionadas à satisfação das demandas sociais e ao impacto da educação na sociedade, é na área de desempenho do aluno que se concentra o maior número de evidências, talvez pela dificuldade de tratamento dos dados em relação às primeiras.

A ênfase no desempenho faz com que grande parte da literatura educacional argumente a relatividade de aferições de produtividade da escola baseadas apenas em índices de aprovação e retenção ou nas avaliações externas apoiadas exclusivamente no desempenho de alunos em testes e provas, na medida em que não há padrões definidos para o “produto da escola” e também porque seus efeitos se estendem por toda a vida do indivíduo, o que inviabiliza sua captação de maneira pontual.

Apesar de reconhecer a existência de várias limitações, entendo que a produção de informações educacionais relaciona-se ao desenvolvimento de indicadores que permitam identificar os fatores que influenciam a aprendizagem dos alunos e os principais problemas do sistema educacional.

Portanto, assumindo que a produção de informações educacionais é fundamental como subsídio à melhoria da qualidade da educação é que objetivo analisar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), especialmente no que se refere à forma como os instrumentos utilizados pelo mesmo consideram os fatores

“organizacionais” que contribuem para o desempenho escolar satisfatório dos alunos da educação básica.

Para alcançar a análise, as duas primeiras seções deste capítulo se destinam a caracterizar a evolução da pesquisa educacional e a institucionalização do sistema de avaliação, destacando as principais idéias e atores que influenciaram o processo. As tendências que marcam o desenho institucionalizado serão tratadas na terceira seção, a partir da descrição dos objetivos estabelecidos e dos instrumentos utilizados pelo SAEB, salientando-se as alterações e aperfeiçoamentos ocorridos no decorrer dos ciclos realizados. Na última seção, apresento a análise das propriedades dos questionários utilizados nos ciclos de 1995 a 2001, tendo como referencial teórico a matriz organizacional referenciada no capítulo anterior, composta pelas quatro categorias tratadas: recursos materiais, recursos humanos, gestão e currículo.

3.1 – A EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL ⁴³

Um marco para a evolução da avaliação educacional⁴⁴ no Brasil pode ser expresso na abordagem utilizada pelo Movimento dos Pioneiros de 1932, para a qual a avaliação era concebida como mensuração do rendimento escolar. Gradativamente, sob a influência da Sociologia na área educacional, é que se estabelece a preocupação com a obtenção de resultados mais abrangentes e descritivos.

Na década de 60, um novo modelo de pesquisa educacional ganha destaque no âmbito internacional, tornando-se referência à produção de conhecimento na área.⁴⁵ A questão do desempenho escolar era tratada a partir de uma abordagem com enfoque nos fatores externos. Tanto a maior divulgação da literatura especializada como a contratação de assessoria de profissionais estrangeiros, especialmente das universidades americanas, são fatores importantes para a superação gradual dos problemas metodológicos das pesquisas à época.

⁴³ Todas as indicações constantes nesta seção se pautam em informações detalhadamente descritas nos textos de VIANNA (1997), BONAMINO e FRANCO (1999) e YAZBECK (2002).

⁴⁴ Esta expressão será utilizada como referência geral aos processos de avaliação de escolas ou sistemas de ensino, excetuando-se, portanto, a avaliação de aprendizagem dos alunos no âmbito da prática escolar.

⁴⁵ Como mencionado anteriormente, o Relatório Coleman (1966) é um exemplo dos resultados de programas de pesquisa implementados nos EUA e na Inglaterra, que forneceram indicadores sobre desigualdades educacionais e de desempenho dos alunos e suas relações extra-escolares.

Uma ampla avaliação da realidade educacional⁴⁶ precedeu a implantação das reformas do ensino superior, pela Lei 5540/68 e do ensino básico e médio, pela Lei 5692/71. No início dos anos 70, em virtude destas reformas, o foco das pesquisas se deslocou para questões como a análise das novas diretrizes do ensino básico, o acesso e a reorganização do ensino superior e à implantação da pós-graduação.

Apesar da forte influência quantitativa, as pesquisas realizadas no âmbito dos programas de pós-graduação em educação, se caracterizaram pelos estudos experimentais sobre a eficácia comparativa de técnicas de ensino, sendo escassas as pesquisas de corte sociológico.⁴⁷ De toda forma, a implantação da pós-graduação e as revelações do Censo Demográfico, quanto ao aumento das desigualdades de renda no país, iriam estimular o debate sobre o papel da escola, fazendo com que na década de 80 as pesquisas passassem a enfatizar os fatores intra-escolares ou a equacionar os fatores sociais e escolares nas desigualdades educacionais.

Assim, coincide com a abertura política do país, quando se reivindicava novas formas de gestão das diversas políticas públicas, a inclusão da questão da qualidade do ensino básico na agenda pública em razão da preocupação com os altos índices de repetência apresentados e com a elevada porcentagem de crianças fora da escola, que se caracterizaram como indicadores da ineficiência do ensino.

A preocupação provoca efeitos nas políticas e desencadeia iniciativas no campo da avaliação educacional. Dentre elas, destaca-se a avaliação do rendimento de alunos do 1º grau da rede pública do país, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, que objetivava envolver as secretarias estaduais com a problemática da avaliação e da repetência.

As críticas à iniciativa apontavam a dicotomia entre avaliação quantitativa e avaliação qualitativa e, sem considerarem a validade de cada vertente metodológica em consonância com os seus pressupostos, criaram uma espécie “vedação ideológica” que

⁴⁶ A avaliação foi conduzida por uma comissão externa liderada pelos EUA, como parte dos acordos MEC/USAID na área educacional (YAZBECK, 2002, p. 247)

⁴⁷ Entre os fatores destacados para a escassez de pesquisas dessa natureza encontra-se: a hegemonia da tecnologia educacional, as dificuldades organizacionais e financeiras para realizar grandes levantamentos e a falta de cultura acadêmica que propiciasse tal investigação (BONAMINO e FRANCO, 1999, p. 104)

impediu a real compreensão dos objetivos propostos.⁴⁸

É importante registrar a trajetória do Instituto neste processo em razão da relevância que assume posteriormente. Após a criação em 1937, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, como foi inicialmente chamado, teve sua primeira fase marcada pela realização de pesquisas psicopedagógicas. A partir de 1955, com a criação do Centro Brasileiro de Pesquisa Educacional (CBPE) e dos centros regionais, o Instituto passou a ser um foco produtor e irradiador de pesquisas e de formação em métodos e técnicas de investigação científica, contribuindo para a institucionalização da pesquisa; com a formação de fontes de dados e a implantação de grupos de pesquisa educacional em universidades. Com o regime militar e a extinção dos centros, o Instituto se limitou à disseminação de informações na área e ao financiamento de algumas pesquisas.

Em 1985, uma nova reformulação empreendida substituiu a função de fomento à pesquisa pela função de suporte e assessoramento aos centros decisórios do MEC, o que estimulou a iniciativa de avaliação do rendimento dos alunos do ensino de 1º grau da rede pública e determinou o papel desempenhado pelo Instituto na institucionalização da avaliação no país. Em 1997, o órgão é transformado em autarquia federal e dois objetivos são determinados na redefinição de seu papel: “reorientar as políticas de apoio a pesquisas educacionais, que servem de base à tomada de decisões de política educacional e reforçar o processo de disseminação de informações educacionais pela incorporação de novas modalidades de produção e difusão de conhecimentos e informações.”

Assim, o programa de avaliação do sistema educacional brasileiro, que começou a ser definido no final dos anos 80, se consolida na década seguinte, sob a responsabilidade do INEP, pela realização de pesquisas censitárias e de três exames: o Exame Nacional de Cursos (ENC), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), cuja institucionalização será focalizada na próxima seção.⁴⁹

⁴⁸ O objetivo da iniciativa, conforme YAZBECK (2002) era identificar, a partir dos resultados obtidos, os aspectos críticos para a aprendizagem de forma a orientar a adoção de medidas para sua superação.

⁴⁹ As pesquisas censitárias anuais são o Censo Escolar e o Censo do Ensino Superior, além de censos especiais, como o Censo do Professor. O ENC, conhecido como provão, é o exame destinado a avaliação do Ensino Superior. O ENEM destina-se, exclusivamente à avaliação do ensino médio. O SAEB, foco

3.2 – O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SAEB

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica tem sua origem calcada na decisão do MEC de ampliar, para todo o sistema educacional, a demanda apresentada pelo Banco Mundial quanto à avaliação do impacto do Projeto Nordeste – Segmento Educação, objeto do VI Acordo MEC/BIRD/1988. O projeto piloto do intitulado Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau (SAEP) foi aplicado nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte, com o objetivo de testar os instrumentos avaliativos, mas o programa não teve continuidade em razão de dificuldades financeiras.

Em 1990, o aporte de recursos pela Secretaria Nacional de Educação Básica viabilizou a realização do primeiro ciclo do SAEB. O diagnóstico relativo à ausência de uma cultura de avaliação no interior do sistema educacional determinou um desenho mais descentralizado e participativo, com o envolvimento efetivo de equipes e professores das secretarias estaduais na aplicação e correção das provas, conforme as orientações estabelecidas pela Fundação Carlos Chagas (SP).⁵⁰ Paralelamente, foram constituídas equipes de professores e especialistas em cada estado com o objetivo de validar localmente os conteúdos das provas e determinar se os itens estabelecidos eram parte do que se considerava conteúdo mínimo da UF. (BONAMINO e FRANCO, 1999)

O segundo ciclo, realizado em 1993, teve a participação das equipes das secretarias estaduais, na identificação das informações e resultados da etapa anterior e na elaboração das provas, e a participação de especialistas acadêmicos na elaboração de uma proposta inicial de 40 itens /série/disciplina a partir das quais foram montados os testes.

Em dezembro de 1994, a Portaria nº 1795 formalizou a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, em consonância com o “espírito” do texto apresentado por uma Comissão Especial, anteriormente designada para encaminhar o

desta dissertação, será descrito e analisado neste capítulo. No site do INEP (<http://www.inep.gov.br>) estão disponibilizadas todas as informações a respeito dos mesmos.

⁵⁰É interessante salientar que a promoção desses sistemas em geral cabe a órgãos oficiais federais (MEC) e as Secretarias de Educação, que, por falta de estrutura adequada, costumam contratar fundações públicas (Fundap, FDE, FCC). Observa-se que as universidades federais e estaduais raramente se envolvem em projetos de avaliação de sistemas educacionais.

estabelecimento do sistema de avaliação. Na portaria, portanto, o Sistema seria dirigido por um Conselho Diretor, formado por órgãos do ministério, as entidades representativas das administrações estaduais e municipais de ensino e das universidades, ao qual caberia a constituição de um comitê consultivo técnico-científico para assessoramento. Entretanto, o desenvolvimento do SAEB se deu de forma diferente da prevista.

Segundo Pestana (1998), uma avaliação externa sobre o sistema havia apontado questões que implicaram em mudanças metodológicas no mesmo. Ainda, a mudança de governo viabilizou a tomada de decisões alinhadas com a visão dos técnicos do Banco Mundial, o que possibilitou o financiamento a partir deste ciclo e oportunizou a adoção de soluções tecnicamente mais sólidas para a operacionalização do SAEB.⁵¹ Uma reestruturação do INEP permitiu a centralização da formulação e implementação das atividades de avaliação e o terceiro ciclo (1995) foi desenvolvido a partir da terceirização de diversos serviços às Fundações CESGRANRIO e Carlos Chagas.

A LDBEN, sancionada em 1996, estabeleceu como objetivos do processo nacional de avaliação do rendimento escolar a definição de prioridades e a melhoria da qualidade, atribuindo à União, em colaboração com os sistemas de ensino, a responsabilidade por assegurá-lo.

Para o escopo deste capítulo, entendo necessário avançar na descrição dos objetivos estabelecidos para o SAEB de forma a balizar a análise dos instrumentos utilizados nos ciclos realizados após a reestruturação do sistema.

3.3 – OBJETIVOS E INSTRUMENTOS NO DESENHO DO SAEB

Ao longo do processo de avaliação, os ciclos foram redimensionados de forma a aprimorar a avaliação em relação às demandas que se apresentavam. Observa-se no quadro abaixo, os objetivos gerais para cada etapa realizada desde a implantação:

⁵¹ Bonamino e Franco (1999) explicitam que as divergências entre os técnicos do MEC e do Banco Mundial se caracterizaram pela resistência dos primeiros à terceirização das avaliações preconizada pelos técnicos do banco, o que foi, em parte, responsável pela falta de empréstimos financeiros durante os dois primeiros ciclos.

Quadro I – Objetivos gerais

Ciclo/Ano	Objetivos Gerais
1º Ciclo – 1990	Desenvolver e aprofundar a capacidade avaliativa das unidades gestoras do sistema educacional (MEC, Secretarias Estaduais e Órgãos Municipais); regionalizar a operacionalização do processo avaliativo, criando nexos e estímulos para o desenvolvimento de infra-estrutura da pesquisa e avaliação educacional; propor uma estratégia de articulação dos resultados das pesquisas e avaliações já realizadas ou em vias de implementação.
2º Ciclo – 1993	Fornecer elementos para apoiar a formulação, a reformulação e o monitoramento de políticas voltadas para a melhoria da qualidade da Educação; promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento institucional, organizacional e operacional do SAEB; incrementar, descentralizar e desconcentrar a capacidade técnico-metodológica na área de avaliação educacional no Brasil.
3º Ciclo -1995	Fornecer subsídios para as políticas voltadas para a melhoria da qualidade, a equidade e a eficiência da educação no Brasil.
4º Ciclo – 1997	Gerar e organizar informações sobre a qualidade, a equidade e a eficiência da educação nacional, de forma a permitir o monitoramento das políticas brasileiras.
5º Ciclo –1999	Oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, contribuindo para a universalização do acesso e a ampliação da qualidade, da equidade e da eficiência da educação brasileira.
6º Ciclo –2001	Contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica. (INEP, 2001)

Adaptado a partir de BONAMINO E FRANCO, 1999, p. 111

A análise dos objetivos evidencia o deslocamento da ênfase em aspectos processuais para a ênfase nos resultados, o que se explicita na medida em que o objetivo de criar uma cultura da avaliação no âmbito dos órgãos gestores das redes de ensino é substituído pela prioridade em monitorar as políticas e a qualidade da educação. Embora os aspectos processuais continuem explicitados nos documentos do MEC, é certo que não detém o mesmo destaque.

Portanto, no lugar de estimular a colaboração estabelecida na LDBEN, a mudança de ênfase reflete uma dissociação, estabelecida de fato, entre as instâncias de gestão e de avaliação da educação, o que pode levar os gestores dos sistemas de ensino a não se reconhecerem nos resultados obtidos.⁵² Embora as informações oficiais disponíveis façam menção à participação de equipes das secretarias de educação na validação das

⁵² Bonamino e Franco (1999, p. 127) afirmam que a dissociação entre gestão e monitoramento da qualidade revela uma visão defasada do Banco Mundial sobre controle de qualidade.

matrizes de referência, para citar um exemplo, o papel das secretarias estaduais e municipais é assim definido:

“As Secretarias Estaduais de Educação são o elo de ligação do MEC/Inep com todas as escolas da amostra, sejam estaduais, municipais ou particulares, e ajudam a articular a aplicação da prova no estado. As Secretarias Municipais de Educação verificam se os dados das escolas selecionadas conferem com as informações do Censo Escolar e comunicam às escolas a sua participação no Saeb. Servem também de elo entre as Secretarias Estaduais de Educação e as escolas da rede municipal.”⁵³

Sem dúvida este ponto merece destaque, por representar uma limitação a ser superada para a maior efetividade do sistema, entretanto, considero que ele não invalida a importância do SAEB na produção de indicadores sobre o sistema educacional do país, que se constitui no seu objeto.

O segundo ponto a ser mencionado é que o sistema deve gerar e organizar informações sobre a qualidade da educação nacional, a equidade e sobre a eficiência. Tais informações se destinam, no primeiro momento, aos gestores do sistema educacional (Ministro da Educação, Secretários Estaduais e Municipais de Educação) e devem contribuir para a tomada de decisões, ou seja, à formulação, reformulação e ao monitoramento das políticas.⁵⁴

Neste caso, a ressalva se refere ao fato do SAEB utilizar amostras representativas no nível estadual, ou seja, o sistema apresenta os resultados por estados, mas não permite uma informação por municípios, o que, certamente, tem impacto sobre sua efetividade.

Sublinhados tais pontos, é fundamental descrever o modelo do SAEB destacando sua abrangência, os instrumentos e técnicas utilizadas na avaliação de forma a subsidiar a análise.

O SAEB é um sistema de base amostral, ou seja, a cada ciclo são testadas amostras probabilísticas complexas, representativas das diferentes unidades da federação,

⁵³ A citação foi extraída do site do INEP/SAEB no item perguntas e respostas frequentes.

⁵⁴ Segundo Pestana (1998: 66-7) a equidade se refere a como a qualidade está sendo alcançada no espaço brasileiro e a eficiência se refere à constatação sobre a existência de maneiras melhores de se obter qualidade na educação.

inclusive o Distrito Federal. A seleção das escolas é efetuada a partir do cadastro do Censo Educacional do MEC, consoante o plano amostral definido.

A seleção se divide em duas fases: na primeira, são definidos os estratos⁵⁵ de interesse em que as escolas se encontram e na segunda, as escolas são selecionadas aleatoriamente e de forma independente, dentro desses estratos. No quadro 3 pode-se observar a evolução da base amostral nos diferentes ciclos, segundo os números indicados nos documentos oficiais.

Quadro 2 – Características quantitativas da amostra do SAEB nos ciclos:

	1º (1990)	2º (1993)	3º (1995)	4º (1997)	5º (1999)	6º (2001)
Alunos	133.114	179.527	90.499	167.196	279.764	287.719
Professores	7.814	8.756	4.967	18.077	53.815	21.754
Escolas	2.806	3.100	2.839	1.933	6.890	6.935
Estados	23 e DF	23 e DF	26 e DF	26 e DF	26 e DF	26 e DF

Adaptado de BONAMINO E FRANCO, 1999, p. 113

No que se refere à amostra, os resultados da avaliação externa sobre o SAEB determinaram mudanças no sistema a partir de 1995. Além de incluir o ensino médio e a rede particular de ensino na amostra, passou-se a avaliar as séries finais do ciclo (4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio), acompanhando uma tendência do desenvolvimento curricular.⁵⁶

Em linhas gerais o SAEB pode ser definido como: um sistema de avaliação de monitoramento⁵⁷ de larga escala, que coleta dados que permitem avaliar os conhecimentos e habilidades básicas dos alunos em diferentes séries e disciplinas, bem como permitem identificar os fatores supostamente relacionados à qualidade, tais como: a organização e funcionamento da escola; os professores e diretores; a prática pedagógica e os alunos. A ênfase na questão do desempenho do aluno em relação à aprendizagem de conteúdos e à aquisição de habilidades e competências não implica em

⁵⁵ Estratos são grupos de alunos para os quais se pretende publicar resultados separados. No ciclo de 2001, os estratos de interesse foram: série, unidades da Federação, rede (estadual, municipal e particular), localização (capital e interior, urbano e rural) e tamanho da escola.(INEP/MEC)

⁵⁶De acordo com Pestana (1998), esta medida visou superar a dificuldade representada pelo fato dos conteúdos mínimos estabelecidos se referirem ao ciclo de estudo e não a uma série determinada igualmente em todos os estados, o que provocava um viés nos resultados das provas.

⁵⁷ Utilizo a definição de Barretto e Pinto (2000): a avaliação de monitoramento é a avaliação padronizada do rendimento escolar dos alunos, realizada no âmbito dos sistemas nacionais ou estaduais.

desconsiderar que a aprendizagem envolve aspectos como atitudes e valores, mas significa reconhecer que apenas o desempenho acadêmico é passível de medição.

Do ponto de vista conceitual, o SAEB procura articular diversos aspectos relacionados à educação visando superar a tendência à compartimentalização, fortemente presente na ação governamental na área, quando se pauta em teses insumistas. O diferencial do sistema decorre da compreensão de que o desempenho do aluno é condicionado por diversos fatores que devem ser considerados na avaliação. A partir desta concepção, outras três dimensões são acrescentadas ao desenho do modelo: a determinação do contexto em que ocorrem o ensino e a aprendizagem; a identificação dos processos de ensino e aprendizagem e o dimensionamento dos insumos utilizados.

Quadro 3 – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

ENFOQUE	DIMENSÃO	INDICADOR/VARIÁVEL	INSTRUMENTO
Acesso ao Ensino Básico	Atendimento	Taxas de acesso Taxas de escolarização	<ul style="list-style-type: none"> • Questionário do Censo Escolar do SEEC/ INEP/ MEC
	Eficiência	Taxas de produtividade Taxas de transição Taxas de eficiência interna	
Qualidade, Eficiência e Equidade do Sistema Público de Ensino Básico	Produto	Desempenho do aluno: Aprendizagem de conteúdos Desenvolvimento de habilidades e competências	<ul style="list-style-type: none"> • Questões de provas
	Contexto	Nível socioeconômico dos alunos Hábitos de estudo dos alunos Perfil e condições de trabalho dos docentes e diretores Tipo de escola Grau de autonomia da escola Matriz organizacional da escola Planejamento do Ensino e da Escola Projeto Pedagógico	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários para: alunos professores diretores
	Processo	Relação entre conteúdos propostos/ ensinados e conteúdos ensinados/ aprendidos Utilização do tempo pedagógico Estratégias e técnicas de ensino utilizadas	
	Insumo	Infra-estrutura (adequação, manutenção e conservação) Espaço físico e instalações Equipamentos Recursos e materiais didáticos	<ul style="list-style-type: none"> • Questionário sobre condições da escola

Retirado de PESTANA, 1998, p. 68

Sob este enfoque, a análise do arcabouço do SAEB, sistematizado no quadro acima,

permite afirmar que se atribui relevância tanto à avaliação de resultados quanto à avaliação institucional expressa nas três dimensões citadas, restando-nos compreender como se opera esta avaliação a partir dos instrumentos cognitivos (provas) e contextuais (questionários) que tem sido utilizados pelo sistema.

3.3.1 – INSTRUMENTOS COGNITIVOS: AS PROVAS

A metodologia adotada para avaliar o desempenho acadêmico dos alunos também sofreu mudanças significativas a partir da reestruturação do SAEB. No que se refere às provas para a avaliação do desempenho dos alunos, as mudanças ocorridas são significativas por introduzirem avanços metodológicos como: a incorporação da Teoria de Resposta ao Item (TRI) e das escalas de proficiência em 1995 e as Matrizes de Referência em 1997.

A adoção de técnicas mais modernas de medição do desempenho dos alunos, como a metodologia baseada na TRI, permitiu ampliar a abrangência do conteúdo avaliado, possibilitando também a comparabilidade dos resultados no tempo e entre as séries avaliadas. Como a unidade de análise é o item de prova, e não a prova completa, as provas são elaboradas de forma que diferentes grupos de alunos respondam a blocos diversos de questões, o que permite examinar conteúdos que abrangem um amplo espectro curricular.⁵⁸ Da mesma forma, a comparação é possível na medida em que a análise dos resultados obtidos é feita com base no item avaliado, e não na prova completa ou no aluno, a partir das escalas de proficiência definidas.

No que tange às Matrizes de Referência é importante esclarecer que elas não englobam todo o currículo e não podem ser confundidas com procedimentos, estratégias de ensino ou orientações metodológicas. Para serem representativas, a elaboração teve início com um levantamento nacional sobre os currículos vigentes nas escolas de ensino fundamental e médio, a partir do qual foi feito um recorte considerando-se o que é possível aferir por meio do tipo de instrumento de medida utilizado no SAEB.⁵⁹

⁵⁸ Um conjunto de 169 itens de uma disciplina/série é dividido em 13 blocos compostos por 13 itens. Os blocos são agrupados, então, de três em três, formando 26 cadernos diferentes de prova. Desta forma, apesar de se estar avaliando um amplo escopo de conteúdos, cada aluno responde a apenas 39 questões.

⁵⁹ O levantamento incorporou a análise de professores, pesquisadores e especialistas sobre a produção científica em cada área que se tornou objeto de conhecimento escolar.

A estratégia adotada para a elaboração das matrizes foi definir “descritores”, formulados como uma associação entre os conteúdos curriculares e as operações mentais desenvolvidas pelos alunos, que se traduzem em competências e habilidades.⁶⁰ Portanto, os descritores especificam o que cada habilidade implica e são utilizados como base para a construção dos itens das provas das respectivas disciplinas.

Para a elaboração das Matrizes do ciclo de 2001, o INEP e os grupos de especialistas das áreas de Língua Portuguesa e Matemática, debruçaram-se sobre os resultados de uma nova consulta feita às UFs com o objetivo de verificar a compatibilidade entre as matrizes vigentes e o currículo proposto pelos sistemas estaduais.

Cabe mencionar, quanto às disciplinas avaliadas, que apenas Língua Portuguesa e Matemática constam em todos os ciclos. A disciplina Ciências foi avaliada nos dois ciclos iniciais e no ciclo de 1997, incluindo provas de Física, Química e Biologia para o ensino médio. Na avaliação de 99, foram incorporadas as disciplinas de História e Geografia. O rigor metodológico também se observa na aplicação das provas e dos questionários, visto que profissionais são contratados e capacitados para utilizarem os procedimentos padronizados para o SAEB, inclusive quanto ao controle do tempo da aplicação dos instrumentos.

3.3.2 – INSTRUMENTOS CONTEXTUAIS: OS QUESTIONÁRIOS

No que concerne à avaliação institucional, fiel à concepção de que o desempenho do aluno é condicionado por diferentes fatores, o SAEB prevê a investigação sobre tais fatores, pela aplicação de questionários aos alunos avaliados, aos seus professores e professoras e aos diretores das escolas, além de informações relativas às condições da escola e à turma avaliada. Embora presentes desde o primeiro ciclo, os instrumentos também sofreram alterações durante o processo.

Em sua primeira aplicação, os instrumentos contextuais abordaram três eixos básicos: a universalização do ensino, a valorização do magistério e a democratização da gestão. A

⁶⁰ Segundo Phillipe Perrenoud, competência é a “capacidade de agir eficazmente em um determinado tipo de situação, apoiando-se em conhecimentos, mas sem se limitar a eles”.

⁶¹ Consoante informações do INEP, foram consultados cerca de 500 professores de 12 UFs, abrangendo as cinco regiões do País.

elaboração dos instrumentos se deu a partir de três questões globais, decompostas em dimensões de análises específicas e referidas a indicadores, conforme segue:

Quadro 4 – Composição estrutural dos questionários do SAEB 1990

Eixos	Dimensões	Indicadores
Universalização com qualidade	Escolarização	matrícula e taxa de escolarização real
	Retenção	taxas de evasão, aprovação e repetência
	Produtividade	taxa de sobrevivência
Valorização do Magistério	Competência	conteúdos e projeto pedagógico
	Condições de trabalho	níveis salariais, taxa de professores concursados, vigência do Estatuto do Magistério
Gestão educacional	Integração estado/ município	equalização custo-aluno
	Descentralização	grau de autonomia da escola/melhoria da gestão escolar
	Desburocratização	relação custo-pessoal docente/pessoal não docente
	Eficiência	racionalização de recursos
	Democratização	melhoria da gestão escolar

Sistematizado a partir de BONAMINO e FRANCO, 1999, p. 113-114

No segundo ciclo, em 1993, os instrumentos contextuais do SAEB foram aperfeiçoados, à luz dos resultados obtidos no ciclo anterior. Novamente foram examinados os eixos relativos à gestão e à docência, privilegiando-se os aspectos relacionados ao perfil e à prática de docentes e gestores. Em comum, os instrumentos contemplavam a formação e a experiência profissional, a forma de ingresso e a situação funcional de diretores e professores. As informações sobre equipamentos, atividades, funcionamento da escola e estilo de gestão foram solicitadas aos gestores, assim como as informações sobre planejamento das atividades e prática docente, condições de trabalho e participação se dirigiram aos docentes.

No ciclo de 1995, o SAEB incorporou instrumentos de levantamento de dados sobre as características socioeconômicas e culturais, incluindo medidas de educação dos pais ou responsáveis pelos alunos, e sobre os hábitos de estudo dos mesmos. Ressalta-se que a introdução destas questões se caracteriza como uma mudança de enfoque, visto que se deixou de privilegiar os fatores intra-escolares, como ocorrera até então. O argumento para a introdução das medidas de origem social dos alunos nos levantamentos educacionais se baseia na recorrência dos resultados de pesquisas, que indicavam que “as desigualdades no desempenho dos alunos estão mais fortemente correlacionadas

com suas diferentes origens sociais e familiares do que com as diferenças pedagógicas e infra-estruturais existentes entre as escolas.” (BONAMINO E FRANCO, 1999)

Cabe destacar que a pesquisa educacional mais recente tem contestado a tese muito popular de que o grande diferenciador na performance do estudante era o meio social, especialmente a família, sendo que a escola fazia pouca diferença. Estudos como o da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram o contrário, ou seja, a escola também tem um papel importante na formação do estudante e chega a elevar o desempenho do aluno em 13% nas redes pública e particular de ensino no Brasil.⁶¹

Apesar de concordar com a inclusão das medidas de origem social no levantamento, ressalto que não se deva privilegiar os fatores extra-escolares na análise do desempenho escolar, subestimando a influência das variáveis escolares e dos processos internos aos estabelecimentos de ensino, sob pena de gerar, no limite, o imobilismo perante as desigualdades. Em decorrência da posição assumida é que reafirmo a necessidade da investigação sobre os fatores que levam a organização escolar a fazer diferença nos resultados dos seus alunos, atentando-se para os resultados das pesquisas que focalizam o efeito-escola.

Nesta mesma direção, os resultados do ciclo de 1995 do SAEB apontaram para a importância dos processos internos da escola, destacando pontos importantes da organização da escola como evidências relacionadas ao bom desempenho dos alunos, o que resultou em alterações nos instrumentos utilizados no ciclo seguinte. Portanto, como demonstrado no quadro 3, foram mantidos os itens já mencionados e incluídos indicadores sobre o grau de autonomia e sobre a matriz organizacional da escola nos instrumentos do ciclo de 1997. Para a dimensão Insumo, foram deslocados os itens relativos à infra-estrutura, espaço físico, instalações, equipamentos, recursos e materiais didáticos.

⁶¹ Conforme noticiado no jornal Estado de Minas, 18/10/2001, a pesquisa, encomendada pelo Ministério da Educação, utilizando os resultados do SAEB (1999) cruzados com dados sobre a situação socioeconômica das famílias, conseguiu medir o efeito escola, excluindo a influência do nível socioeconômico das famílias. A pesquisa revelou também diferenças regionais importantes da influência que a escola tem no aluno, sendo que o Nordeste é a região onde o desempenho do aluno melhora mais por causa da sala de aula (17%), no Sudeste, 12% e no Sul, apenas em 7,6%. Resultados equivalentes em outras pesquisas tem orientado à conclusão de que o efeito-escola é maior para os alunos com nível socioeconômico menor. (WAISELFISZ, 2000)

No ciclo de 1999, os instrumentos mantêm a perspectiva de levantamento de fatores intra e extra-escolares. A principal alteração a ser sublinhada se refere à inclusão de medidas de indicadores de renda, por meio da descrição de bens e serviços disponíveis na residência dos alunos, em razão da necessidade de enriquecimento das medidas socioeconômicas e das dificuldades de obtenção de medidas de educação dos pais, a partir das respostas dos alunos da quarta série.⁶²

Quanto ao ciclo de 2001, além da inclusão de item referente à ocupação de pais/responsáveis, merece sublinhar a definição de um referencial teórico para os instrumentos contextuais, no qual se classificam os fatores intra e extra-escolares em constructos relativos a: alunos, sala de aula e escola. A iniciativa objetivou a definição, explicitação e justificação dos constructos que se pretendia captar pela aplicação dos questionários, considerando a importância do papel dos questionários no sentido de oferecer fatores explicativos para a modelagem do desempenho dos alunos, medida pelos instrumentos cognitivos. Segundo o MEC/INEP, a sua definição beneficiou-se das teorias e de resultados de pesquisas educacionais, incorporando também à reflexão estudos relativos aos fatores associados ao desempenho escolar e à escola eficaz.

Exatamente por considerar o papel dos instrumentos contextuais como de fundamental importância na avaliação, que procedo à análise dos questionários utilizados pelo SAEB, enfocando os fatores internos às organizações escolares que têm sido indicados na literatura e pesquisas da área como positivamente associados ao desempenho escolar. Tais fatores compõem a “matriz organizacional da escola”, que envolve as dimensões de processo e insumo no contexto da organização escolar.⁶³

3.4 – INSTRUMENTOS CONTEXTUAIS E A MATRIZ ORGANIZACIONAL DA ESCOLA

Esta análise se baseia na matriz organizacional descrita no capítulo anterior, composta pelas quatro categorias mencionadas: recursos materiais, recursos humanos, gestão e currículo. Como principal objetivo, busco compreender como estas quatro categorias foram consideradas nos diversos questionários utilizados nos ciclos de 1995 a 2001. A

⁶² Também nos questionários de professores e diretores foram coletados dados relativos a bens e serviços.

⁶³ Na concepção aqui expressa a matriz organizacional é composta por um conjunto de fatores e, portanto, não se traduz em um item (indicador/variável) como na visão de Pestana (1998), explicitada no quadro 3. Também difere nossa abordagem em relação a insumos por incluir recursos materiais e humanos.

decisão de analisar os instrumentos contextuais a partir do terceiro ciclo se baseia no fato deste ciclo representar um marco no processo de institucionalização, como explicitarei nas seções anteriores, em razão das alterações promovidas pelo mesmo.

A busca por contemplar toda a contextualização refletida nos questionários determinou a análise dos instrumentos dirigidos aos diferentes atores envolvidos: alunos, professores e diretores, além dos questionários sobre a escola⁶⁴. A abrangência se justifica em razão dos constructos relacionados à escola serem captados por estes questionários. No que se refere aos alunos, especificamente, priorizo os questionários destinados aos alunos da 8^a. série, por compreenderem, de maneira geral, as questões contidas nos questionários relativos à 4^a. série do Ensino Fundamental e ao 3^o ano do Ensino Médio.⁶⁵

É preciso esclarecer que a organização de dois questionários para alunos está relacionada às duas funções que os constructos privilegiados têm para a avaliação de sistemas educacionais: permitir que se aborde questões relativas à equidade e possibilitar controles adicionais para a investigação de fatores escolares que promovem a eficácia escolar. A abordagem da questão relativa à equidade tornou necessário o levantamento de dados relacionados aos fatores sociodemográficos e culturais, que são coletados no questionário 1.⁶⁶ Por outro lado, o questionário 2 coleta as informações relativas aos hábitos de estudo; ao perfil, motivação e à trajetória escolar do aluno e às relações do aluno e da sua família com a escola.

Na análise as questões foram categorizadas por mencionarem diretamente um constructo analisado ou pelo enfoque adotado para a sua abordagem. Assim, questões relativas à existência de um recurso na escola foram analisadas como recursos, mas as questões relativas à utilização de recursos foram incluídas na categoria currículo. Cabe esclarecer também que em alguns casos as questões mais abrangentes tiveram seus itens

⁶⁴ Registra-se a existência de um questionário de turma preenchido pelo agente externo (aplicador) que envolve itens relativos à turma testada, como por exemplo: o turno de funcionamento, rotatividade de professor e recursos da sala de aula onde estudam os alunos.

⁶⁵ Observa-se que, apesar das questões serem comuns, há uma variação entre os questionários da 4^a e da 8^a série na forma como as mesmas são apresentadas. As diferenças entre os questionários da 8^a série e do 3^o ano do ensino médio se restringem a informação como o tipo de curso fundamental frequentado.

⁶⁶ Segundo o documento do MEC/INEP (2001) o constructo “caracterização sociodemográfica” é especificado por itens como idade, gênero, etnia, indicadores de renda e escolaridade dos pais e estrutura familiar. Quanto ao constructo capital cultural, a medida é composta a partir dos recursos culturais disponíveis no ambiente familiar, bem como dos hábitos de leitura dos alunos.

decompostos para a análise. Compõem este grupo, as questões que enumeram uma série de itens, que devem ser respondidos um a um. Por exemplo: problemas que ocorreram na escola: insuficiência de recursos financeiros; carência de pessoal administrativo; interrupção das atividades escolares; problemas disciplinares com alunos; roubos e depredações. O quadro 4 mostra, segundo esta análise, a distribuição dos itens por categoria em cada um dos ciclos analisados:

Quadro 4- Distribuição dos itens das questões por categoria analisada

Ano	Recursos Materiais	Recursos Humanos	Gestão	Currículo
1995	49	25	13	43
1997	48	43	18	78
1999	27	67	07	43
2001	42	40	26	83

A análise do quadro permite observar as categorias com maior destaque em cada um dos ciclos: recursos materiais (1995); currículo (1997); recursos humanos (1999) e novamente currículo em 2001. A primeira indicação a ser feita é que, dentre os processos internos da escola, têm mais destaque nos questionários os processos relativos ao currículo do que os relacionados à gestão. Embora a liderança organizacional do diretor tenha sido abordada como currículo, o que pode comprometer o peso da categoria gestão na distribuição dos itens, o enfoque dado às questões incluídas na gestão também é restrito, como se descreverá na respectiva seção.

Outra observação importante se refere à diferenciação dos questionários do ciclo de 1999, no qual os questionários apresentaram menos questões que nos outros levantamentos.⁶⁷ O número de itens distribuídos pelas categorias revela uma mudança de enfoque, que também se observa no conteúdo e na abordagem das questões. De forma geral, os questionários de 2001 retomaram questões importantes tratadas em 1995 e 1997, acrescentando também novos elementos em consonância com o referencial teórico definido para este último ciclo.

Por fim, saliento que as informações relativas aos recursos materiais são coletadas

⁶⁷ A exceção que aparece em relação a recursos humanos se deve à inclusão de listagem de temas abordados em atividades de formação continuada para diretores e professores.

basicamente pelos questionários da escola. As informações sobre recursos humanos, gestão e currículo constam nos questionários dos professores e diretores.

3.4.1 – RECURSOS MATERIAIS

Nesta categoria, a matriz que descrevemos no capítulo anterior destacou a infraestrutura (prédios e instalações) e os recursos materiais e pedagógicos (material didático, livros e material permanente). Também se abordou a questão da carência de recursos e os programas do governo federal atinentes a recursos. A análise empreendida considerou estes quatro pontos como se detalha a seguir.

Infra-estrutura:

Em 1995 e 1997, encontram-se contemplados no questionário da escola⁶⁸ constructos relacionados à infra-estrutura do prédio escolar e de suas instalações e equipamentos, buscando investigar a situação das instalações quanto a aspectos ambientais (ventilação, iluminação, ruídos), à conservação do prédio (telhado, banheiros, cozinha, instalações elétricas e hidráulicas, mobiliário) e as condições de uso e funcionamento de instalações, materiais e equipamentos existentes (biblioteca, laboratórios, auditório, quadra, sala de professores, computadores, livros e quadro negro, por exemplo).

No SAEB 99, o questionário da escola restringe a abordagem da infra-estrutura, referindo-se especificamente às condições de funcionamento das salas de aula e banheiros, incluindo-se o aspecto limpeza. Observa-se a ênfase dada à segurança da escola e dos alunos, com destaque à existência de muros e grades; proteção para os equipamentos mais caros; controle de entrada e saída; proteção contra incêndio e à existência de sinais de depredação.

No SAEB 2001 permaneceram os mesmos itens relativos, mas são novamente incorporadas questões relativas à conservação do prédio e dos equipamentos e às condições de limpeza de diversos espaços escolares.

Recursos Pedagógicos:

⁶⁸ Registra-se que no primeiro ciclo, as informações relativas à caracterização da escola como: rede administrativa a qual pertence, zona e localização (capital, interior e região metropolitana) foram coletadas por este instrumento, assim como dados de matrícula e movimentação escolar.

A questão dos recursos pedagógicos e materiais didáticos é abordada nos questionários dos professores nos quatro ciclos analisados. No SAEB 95 a questão proposta se restringiu ao oferecimento de recursos pela escola (livros com qualidade pedagógica, dicionários, quadro de giz, material e equipamento de reprografia, fitas de vídeo). A partir do SAEB 97 incorporou-se questões relativas ao uso de equipamentos, instalações e recursos, buscando, inclusive, revelar a importância que os professores atribuem aos mesmos.⁶⁹

A inclusão da questão me parece oportuna, pois contempla a perspectiva que apontada na matriz descrita, relevando o uso dos equipamentos, materiais e instalações e não apenas a sua existência na escola. Contudo, cabe observar que apenas alguns itens entre os recursos foram selecionados para comporem a pergunta apresentada aos professores.⁷⁰ A observação a ser feita, neste caso, se refere à influência que esta seleção pode ter sobre os resultados da investigação.

Insuficiência de recursos:

A questão da carência de recursos se apresenta nos diversos ciclos analisados. Em todos eles, os questionários dirigidos aos diretores abordaram a questão da insuficiência de recursos financeiros como um dos problemas da escola, acrescentando-se a falta de recursos pedagógicos a partir de 1999. Nos questionários dos professores, primeiramente a questão é abordada pela inclusão da melhoria das condições físicas do prédio como uma das medidas que poderia ajudar o professor no desempenho de seu trabalho. Em 1997, a disponibilização de material pedagógico adequado e em quantidade suficiente foi incorporada à mesma pergunta. Nos demais ciclos, como ocorreu com os diretores, a carência de recursos financeiros e pedagógicos passou a ser indicada diretamente, como um dos problemas da escola⁷¹.

Programas do governo federal:

⁶⁹ Nos dois últimos ciclos, a questão apresenta uma série de itens para os quais o professor deve responder se: usa o recurso; não usa porque a escola não tem, mas considera necessário ou se não usa porque não acha necessário.

⁷⁰ Exemplificando: entre os itens listados no questionário de 1997 encontram-se livros, fitas de vídeo e jornais (materiais), o laboratório de Ciências (instalação) e a máquina copiadora e computadores (equipamentos).

⁷¹ Os questionários enumeram várias situações como problemas, cabendo ao profissional responder se o item dificulta o funcionamento da escola utilizando como respostas: Não; Sim, mas não foi um problema grave; Sim, e foi um problema grave.

Em razão da correlação entre os assuntos merece destaque que, em paralelo à questão dos recursos, os instrumentos contextuais do SAEB procuraram captar informações relativas aos programas implementados pelo governo federal, entre outros: o programa Dinheiro Direto na Escola, o TV Escola e o Programa Nacional do Livro Didático.

Assim, nos questionários dos diretores aparecem questões como: a existência de repasse de recursos pelo MEC, o impacto da transferência e a satisfação com o volume de recursos repassados (1995 e 1997). Da mesma forma, os questionamentos dirigidos aos professores incluíram questões como: a adequação da programação do TV Escola, bem como a utilização da relação do MEC na escolha do livro didático (1997).

No SAEB 99 apresentam-se questões relativas ao livro didático, abordando: a adoção de livro, a participação do professor na escolha ou a determinação da direção da escola; os critérios utilizados para a escolha (relação do MEC, definição coletiva dos professores, consonância com o projeto da escola) e, por fim, a disponibilidade ou não de livros para todos os alunos. A preocupação em equipar as escolas com recursos tecnológicos se revela na inclusão de itens relativos à presença de computadores na escola, ao número de computadores disponibilizados aos alunos, bem como informações sobre a utilização destes equipamentos na execução de tarefas.

De maneira geral, a análise dos questionários permite sublinhar a valorização de alguns itens tais como: a circulação e utilização de materiais de leitura diversificados (jornais e revistas), a utilização da biblioteca e a existência de livros de boa qualidade.

Sintetizando, a existência de recursos materiais na escola é captada pelos instrumentos contextuais utilizados nos diferentes ciclos. O destaque a ser feito se refere à valorização do uso de recursos que se revelou no último ciclo. O problema apontado é que na questão dirigida aos professores foram incluídos apenas alguns itens, o que pode limitar os resultados, além de não permitir revelar quais recursos os professores consideram importantes.

3.4.2 – RECURSOS HUMANOS

Na composição da matriz organizacional da escola foram contemplados nesta categoria os seguintes indicadores:

- a formação do profissional - inicial e contínua;
- experiência profissional - tempo no magistério, tempo no exercício da docência ou da direção e tempo de exercício na escola, na turma, se professor, ou como diretor da escola;
- as condições de trabalho - situação trabalhista, carga horária de trabalho semanal, salário, exercício de outras atividades.

Formação:

Para os portadores de diploma de nível superior, a caracterização da formação inicial, a partir do SAEB 99, tem considerado a instituição formadora (pública/privada; faculdade/universidade) e investigado sobre a realização de estudos de pós-graduação nas diferentes modalidades. No SAEB 2001, foram incluídas questões relativas a: indicação da área temática do curso de pós-graduação (diretores) e ao tempo de formado (professores). Conforme discutido no capítulo anterior, embora se pautasse na valorização da formação superior, a informação por si nada acrescenta sobre a importância da formação inicial no desempenho profissional.

A formação continuada foi abordada para diretores e docentes, em todos os ciclos analisados. Quanto aos diretores, no SAEB 95, o profissional era indagado sobre a participação em cursos de capacitação, treinamento ou atualização na área da Administração Escolar e, em caso positivo, deveria indicar a duração dos cursos. Em 1997, o diretor também era questionado sobre a sua participação em eventos na área da Educação. Em ambos os casos, as questões se referiam a um período de tempo determinado (1995 a 1997) e o número de horas de curso variava de menos de 10 horas até mais de 80 horas.

Embora as questões apresentadas sirvam como indicadores da preocupação do profissional com a atualização, o número de horas destinado à formação, não é a informação mais relevante a ser obtida. Deste ponto de vista, os instrumentos já abordaram questões mais importantes, conforme indicamos a seguir..

Nos questionários de 1997, no caso de cursos na área da administração, se indagava sobre a contribuição do curso realizado para: o planejamento das atividades da escola; a elaboração do projeto pedagógico da escola; a democratização da gestão da escola e

para um melhor relacionamento da comunidade escolar. A questão, entretanto, não reaparece nos outros ciclos.

Nos questionários do ciclo de 1999 o diferencial consistiu em que, além de discriminar o tipo de atividade considerada mais relevante para a sua formação contínua (curso, grupo de estudo, oficina e outros), o profissional indicasse os conteúdos contemplados na atividade, dentre uma listagem de assuntos.⁷² O fato da listagem de conteúdos dos cursos não ter sido utilizada novamente em 2001 se traduz em uma limitação na medida em que, para o enfoque adotado sobre a formação contínua, é relevante investigar a relação entre o conteúdo do curso e as demandas que se impõem ao profissional, como descrito anteriormente.

No ciclo de 2001, o destaque se refere à investigação sobre a formação organizacional, que privilegia o envolvimento e a participação da equipe escolar nos processos de formação e a indicação da escola como local privilegiado para esta formação. Neste sentido, o diretor foi indagado sobre a promoção de atividades de formação, bem como sobre a proporção de docentes participantes na atividade promovida. No questionário dos professores duas questões remetem à participação conjunta de outros professores e do diretor da escola em atividades de formação, concretizando a interface entre esta categoria e a visão expressa em currículo.

Experiência profissional:

No que se refere à experiência profissional, entendo que os questionários de diretores e professores investigam dados importantes, balizando-se na concepção de valorização da experiência como fator de formação e prática profissional. Nos questionários dos diretores de 2001 foi incluído um item referente à porcentagem de docentes estáveis na escola, contemplando-se assim a concepção da estabilidade como indicador da coerência e da continuidade do trabalho pedagógico, como indicamos na matriz.

⁷² A listagem de temas para o diretor incluiu: aspectos administrativos, financeiros e legais da gestão escolar; aspectos pedagógicos da gestão escolar; fundamentos da educação; estrutura e funcionamento do ensino; princípios da avaliação institucional; atualização cultural; relações interpessoais na escola; estilos de liderança e novas tecnologias aplicadas à educação. Quanto aos professores, a listagem discriminava: conteúdo da disciplina; novas metodologias; fundamentos da educação; avaliação de alunos; uso de novas tecnologias; currículo; dinâmica de sala de aula; inclusão de alunos portadores de necessidades especiais; gestão da escola; atualização cultural.

anteriormente. Relacionada a tal entendimento, a rotatividade de professores é apresentada como um dos problemas que podem ocorrer na escola.

Condições de trabalho:

Nos questionários analisados também é possível observar que a investigação sobre as condições de trabalho dos profissionais abarcou questões importantes para o exercício profissional, como: carga horária; acúmulo de cargos; carreira e salário, inclusive quanto à satisfação do profissional com o mesmo (2001).⁷³

De maneira geral, a questão da carência de recursos humanos aparece nos questionários dos diretores como um dos problemas que podem ocorrer na escola. Neste sentido são discriminados, especificamente: o número insuficiente de professores; o número insuficiente de pessoal de apoio administrativo; número insuficiente de pessoal de apoio pedagógico; número excessivo de professores faltosos; a inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries. Para alunos, a pergunta se refere à existência de professor da disciplina durante o período letivo.

Para sistematizar as análises neste item é possível dizer que a categoria está contemplada em todos os indicadores previstos na matriz. A questão da formação contínua, como expressamos merece especial atenção. A análise dos questionários permite observar que na evolução dos ciclos, não há inclusão, mas substituição de itens, por exemplo: para incluir a listagem de cursos se retirou a questão da contribuição dos mesmos. Ressalto que um aspecto importante como o papel desempenhado pelos órgãos do sistema na promoção da formação contínua dos profissionais também não é captado nestes itens. Assim, destaco como sugestões para uma abordagem mais abrangente:

- a necessidade de incluir a questão relativa à contribuição da formação inicial para os professores, como foi apresentada no SAEB 97;
- a necessidade de coletar mais informações sobre a formação continuada, tais como: a atividade mais relevante (1999), os temas abordados nos cursos (1999), a contribuição do curso/atividade para a prática profissional, os responsáveis pela

⁷³ No ciclo de 1997 destaca-se a inclusão de item relativo à profissionalização do diretor, que é questionado quanto a pertencer a alguma associação de educadores (sindicato, associações e centros) e participar de suas reuniões ou atividades.

promoção da atividade de formação e a contribuição da formação desenvolvida no âmbito do sistema.

3.4.3 – GESTÃO

Na matriz organizacional da escola foi priorizada nesta categoria a questão da gestão democrática que, independentemente da forma de provimento do cargo de diretor de escola, é efetivada por meio dos Conselhos de Escola e pela tomada de decisão colegiada e legítima, envolvendo a participação de todos os atores.

Como se explicita na literatura, um papel importante deve ser exercido pelo diretor de escola nos processos internos à escola. Neste sentido, a existência de muitas interfaces entre as categorias gestão e currículo, obriga-nos a proceder a um recorte quanto às questões relativas à liderança organizacional. Para fins de análise, portanto, destacarei na categoria gestão apenas os itens mais fortemente relacionados ao conteúdo administrativo da gestão escolar, sublinhando os seguintes aspectos: provimento do cargo de diretor; estilo de gestão; instâncias colegiadas existentes; participação da comunidade e relacionamento com as instâncias do sistema de ensino.

Provimento do cargo de diretor de escola:

Como explicitarei anteriormente, a proposta de eleição para o cargo de diretor de escola se caracteriza como uma medida em favor da democratização do ensino e de substituição dos critérios clientelistas de indicação política, frequentemente adotados. No SAEB, o assunto é tratado nos instrumentos dirigidos aos diretores de escola, questionando-se a forma como o diretor assumiu a direção, a partir das seguintes opções: concurso público, eleição pela comunidade escolar ou por colegiado, indicação de técnicos, indicação de políticos. No ciclo de 97 se inclui entre as opções: prova seletiva e eleição e análise e seleção de currículo, sendo a última descartada no ciclo posterior. O levantamento isolado deste dado contribui pouco ou quase nada para a identificação do estilo de gestão adotado, com perfil democrático/autoritário ou conteúdo administrativo/ pedagógico, por exemplo. Para captar este aspecto são necessárias questões alternativas, como se explicita a seguir.

Estilo de gestão:

Nos questionários de diretor do SAEB 95 e SAEB 97 se questiona a caracterização da gestão escolar incluindo-se entre as opções de resposta: a participação da comunidade na administração da escola (só em 1995); o estímulo à participação dos professores e equipe técnica administrativa das decisões relativas à administração da escola; controle e acompanhamento do trabalho da escola e cumprimento do regimento (só em 1997). Nos mesmos ciclos, os questionários de professor indagam sobre convite ou convocação para participar de reuniões sobre a gestão da escola, questionando inclusive a participação nas decisões (1997).

No SAEB 2001 a questão é retomada e o questionário de diretor solicita que se explicita as condições para o exercício do cargo, incluindo a existência de interferências externas, o apoio das instâncias superiores, a troca de informações com outros diretores e a existência de apoio da comunidade à gestão. No mesmo ciclo, pergunta-se aos professores se o diretor dá atenção especial: aos aspectos relacionados à aprendizagem dos alunos, aos aspectos relacionados às normas administrativas e aos aspectos relacionados à manutenção da escola.

Instâncias colegiadas existentes:

A participação dos diversos atores no processo de tomada de decisão é contemplada na questão relativa aos Conselhos de Escola. O item é abordado em todos os questionários de diretor nos ciclos analisados em uma perspectiva bastante circunscrita, limitando-se a questionar se o Conselho de Escola funcionou durante o ano letivo, o número de reuniões ocorridas, os segmentos representados na composição do Conselho (a partir de 1997) e a predominância de assuntos administrativos ou pedagógicos nas reuniões (apenas em 1999 e 2001).

As questões apresentadas neste item não permitem captar pontos importantes levantados na composição da matriz organizacional da escola, em especial:

- o acesso à informação capaz de subsidiar uma decisão mais consistente e facilitar a divulgação das decisões tomadas pelo coletivo, ou os mecanismos de interlocução entre os membros de cada segmento;
- a responsabilidade quanto à definição e organização das pautas, para além do tipo de assunto tratado nas reuniões.

Além disto, o fato da pergunta ser dirigida apenas aos diretores da escola⁷⁴ não permite captar outros interesses e necessidades do coletivo, nem mesmo desvelar as possíveis resistências e tensões presentes na realidade.

Participação da comunidade:

O entendimento de que a participação da comunidade não se restringe à participação em suas instâncias colegiadas, implica em investigar outras possibilidades criadas pela escola para que esta participação se efetive. É interessante destacar que apenas no ciclo de 1999 os alunos foram questionados se os seus pais conheciam o diretor da sua escola, o que parece adequado, em razão da centralidade da figura do diretor da escola.

Os questionários dos alunos em 2001 abordaram a participação por meio do questionamento sobre o número de vezes que os pais dos alunos compareceram à escola no ano letivo para participar de festas ou realizar trabalho voluntário, além de tratar de assuntos relativos à vida escolar de seus filhos, como desempenho escolar e comportamento.

No mesmo ciclo, buscou-se investigar a participação do próprio aluno em atividades promovidas pela escola além das aulas, tais como: esportes; atividades artísticas; excursões; festas e trabalho solidário e, também, se averiguou a participação do aluno no grêmio estudantil.⁷⁵

Relacionamento com as instâncias do sistema de ensino:

No que concerne ao relacionamento da escola com as instâncias do sistema de ensino, é preciso justificar que sua inclusão na categoria currículo se baseou no fato da literatura destacar o caráter de assessoria das diferentes instâncias à execução do projeto pedagógico da escola, justificado pelo princípio da autonomia da escola. Aqui, entretanto, são destacados os aspectos administrativos das relações entre a escola e o sistema de ensino, na medida em que se afiguram nos questionários analisados. Três pontos serão detalhados: o tipo de atividade/papel desempenhado pelos “órgãos do

⁷⁴ Apenas no ciclo de 1997 se pergunta aos professores se a escola contou com a colaboração do Conselho de Escola.

⁷⁵ Apesar deste item não ter sido mencionado no capítulo anterior, registro aqui o crescente interesse despertado por medidas de estímulo ao protagonismo juvenil, entre as quais têm lugar a formação dos grêmios estudantis nas escolas.

sistema”, a questão do repasse de recursos financeiros e as questões relativas à política educacional.

Além da inclusão da questão relativa ao apoio das instâncias superiores e às influências externas na gestão da escola (2001), o assunto só aparece explicitamente colocado nos questionários de 1995 e 1997. Observa-se que no SAEB 95, o diretor deveria responder se o relacionamento com os referidos órgãos (Secretaria de Educação, Delegacias Regionais e Conselho de Educação) era marcado por supervisão rotineira para atender a programação desses órgãos ou se atuavam como facilitadores, provendo os recursos técnicos demandados pela escola.

No tocante aos recursos financeiros, os órgãos do sistema são citados como um dos possíveis provedores de recursos à escola, ao lado do MEC, da comunidade e da contribuição às APMs.

O terceiro ponto a destacar é relativo à inclusão de questões relacionadas aos princípios da política educacional nos questionários dos diretores. Neste caso, a demanda por vagas na escola, os índices de promoção dos alunos da escola e o acesso aos resultados do SAEB são tratados a partir de 1999. Em 2001, inclusive, se questionou a existência de programas destinados à redução das taxas de abandono e de repetência, bem como de programas destinados ao apoio para alunos com necessidades especiais. Ainda, observa-se que paralelamente à preocupação em verificar a trajetória escolar do aluno (tipo de escola freqüentado, mudanças de escola e o histórico de retenção e abandono), também se observa a preocupação com as faltas dos alunos.

Sumariando, a análise desta categoria permite dizer que embora os itens tenham sido tratados nos diferentes ciclos, a forma como foram abordados não são efetivas para se caracterizar três pontos importantes: o estilo de gestão da escola, os processos de tomada de decisão colegiada e a caracterização da participação efetiva do Conselho de escola. Conselhos de Escola. Neste sentido, a análise permite sugerir como pontos para a adequação nos instrumentos contextuais do SAEB:

➤ quanto ao estilo de gestão: a caracterização da gestão escolar, como nos ciclos de 1995 e 1997, aliada às condições para o exercício do cargo, como se apresentou no ciclo de 2001.

- quanto às instâncias colegiadas, ou mais explicitamente, ao Conselho de escola: incluir a indagação sobre a participação de pais, alunos e professores nas reuniões de Conselho de Escola e/ou Associação de Pais e Mestres (APM); questionar os mecanismos de acesso à informação; indagar sobre a definição das pautas de reuniões e os assuntos tratados e incluir o questionamento sobre a atuação do Conselho de Escola nos questionários de professores.
- quanto ao relacionamento com as instâncias do sistema: incluir o questionamento sobre a atuação destes órgãos junto à escola, o que serviria para investigar o grau de autonomia das escolas em relação aos sistemas.

3.4.4 – CURRÍCULO

A concepção de currículo adotada aborda-o como uma construção cultural, que revela o modo como a própria escola organiza uma série de práticas educativas para a concretização dos seus fins sociais e culturais. Em decorrência, o projeto pedagógico resulta do esforço de integração da escola num propósito educativo comum, no qual se definem as propostas e as responsabilidades individuais e coletivas para atingir as finalidades estabelecidas.

Sob esta concepção, foram destacados os fatores relacionados ao desempenho escolar, conforme apresentados pela literatura, a saber: projeto pedagógico; liderança organizacional; expectativas em relação ao desempenho do aluno; clima da escola; natureza dos objetivos de aprendizagem; tipo de acompanhamento e avaliação do aluno; distribuição do tempo; suporte e participação dos pais; estratégias de capacitação e relacionamento com as instâncias do sistema de ensino.

Projeto pedagógico:

O tema é apresentado em todos os ciclos e questionários, e, de forma geral, questiona-se a participação dos diferentes segmentos na elaboração, nos casos em que não houve a imposição de um modelo “oficial”. Ressalta-se uma ênfase grande no papel desempenhado pelo diretor a partir do SAEB 99. Em relação à direção didática, os questionários de professores, à exceção de 1999, interpelam sobre o acompanhamento pedagógico do trabalho do professor, pelo próprio diretor ou outro profissional, o que é fundamental na abordagem adotada.

Liderança organizacional:

No que se refere ao desempenho da liderança da escola, os questionários dos diretores, além de mencionar a participação da comunidade, como dito, elencaram aspectos administrativos e pedagógicos para a caracterização da gestão do diretor, destacando-se, inclusive, a questão da formação continuada dos professores. Ainda, os diretores foram questionados sobre a frequência de realização de reuniões com professores para tratar de assuntos pedagógicos, com professores e a equipe técnica para tratar de assuntos administrativos, além de mencionar reuniões com pais de alunos (1995 e 1997). Embora não seja mais apresentada aos diretores, a abordagem aparece nos questionários dos professores em 2001, indagando-se sobre a atuação do diretor quanto à motivação, envolvimento e estímulo ao professor e se destacam as relações de confiança e respeito.

Expectativas em relação ao desempenho do aluno:

A questão das expectativas também foi contemplada nos questionários do SAEB. Nos ciclos de 1995 e 1997, os diretores foram questionados se a maioria dos alunos era ou não capaz de aprender, incluindo-se entre as razões para o sucesso a atuação do professor ou a proposta pedagógica da escola e, para o fracasso, as limitações ambientais ou a estrutura e funcionamento da escola. No SAEB 99, apenas se levantou a porcentagem de alunos que seriam aprovados.

Quanto aos professores, os SAEB 95 e 97 questionaram a expectativa do professor com relação à aprovação dos alunos e as atitudes tomadas ao constatarem baixas médias.⁷⁶ No ciclo seguinte (1999), apenas foi levantada a expectativa quanto ao índice de promoção e no último ciclo se questionou a expectativa com relação à conclusão do ensino fundamental ou médio.

Clima da escola:

O clima da escola se identifica como um ambiente ordenado, que sinaliza claramente que o propósito da instituição é o trabalho de ensino-aprendizagem. A partir da definição dos objetivos do trabalho, decisões e critérios podem ser estabelecidos para a

⁷⁶ Entre as medidas apresentadas aos professores estão: investir na aprendizagem dos pontos não compreendidos, prosseguir com o planejamento, fazer reforço paralelo, recuperar ao final do período letivo. Apesar de certa diferença no formato, a questão também é tratada no ciclo 2001.

organização do ambiente escolar, inclusive no que se refere às práticas administrativas. Por esta razão, incluiu neste constructo as questões relativas aos critérios de formação de classes e de atribuição das mesmas aos professores, como aparecem nos questionários dos diretores no SAEB 99 e SAEB 2001.

A abordagem apresentada nos questionários de 2001 diferencia-se neste aspecto ao se reportar diretamente ao comprometimento dos professores com o processo ensino-aprendizagem. Assim, tanto diretores como professores foram questionados sobre a postura dos professores da escola no que se refere: ao compromisso com a aprendizagem de todos os alunos, a assumirem a responsabilidade por melhorar a escola, assumirem “riscos” para que a escola melhore, a sentirem-se responsáveis pelos resultados dos alunos e estarem comprometidos em melhorarem suas aulas. Também se incluiu neste ciclo a percepção do aluno sobre o esforço do professor para que ele aprenda a disciplina.

Natureza dos objetivos de aprendizagem:

Este conceito se refere à clareza quanto à natureza dos objetivos de aprendizagem estabelecidos e compartilhados, o que se reflete na articulação curricular e no controle dos professores sobre as decisões pedagógicas. Ainda, decorre desta compreensão a importância atribuída ao trabalho colaborativo dos professores, como fator associado à eficácia da escola. Todos os aspectos aparecem nos questionários de professores 2001, ao se explicitar as seguintes indicações: participação nas decisões referentes ao trabalho docente; respeito às idéias e contribuições individuais e do grupo para o trabalho; troca entre professores e o esforço na coordenação da matéria entre as séries.

Uma instância importante para a articulação curricular é o Conselho de Classe, ao qual sempre se fez menção nos questionários analisados. Além de levantar o número de reuniões do conselho, os professores tiveram que identificar nos ciclos de 1995 e 1997 os assuntos discutidos nas reuniões, entre os quais se indicava: questões de comportamento, metodologia e conteúdo da disciplina, planos de ensino e decisão sobre aprovação ou reprovação. Em 1999, a questão foi sistematizada para diretores e professores, enumerando-se como assuntos discutidos: acompanhamento do projeto da escola, problemas de aprendizagem e rendimento escolar, critérios e procedimentos de

avaliação dos alunos; supervisão e controle das atividades da equipe escolar e problemas disciplinares. Percebe-se nesta questão uma evolução no questionamento que, entretanto, não foi contemplada no último ciclo.

Outro item fundamental a ser sublinhado é o plano de ensino do professor e o compromisso do mesmo na sua implementação. Nas questões dirigidas aos professores pelos diferentes ciclos já se abordou: os aspectos considerados na elaboração do plano e a relação entre conteúdos previstos/conteúdos ensinados, questionando-se a porcentagem do conteúdo desenvolvido e as razões para o seu desenvolvimento parcial. Se por um lado o ciclo de 1999 se limitou a levantar a porcentagem do conteúdo desenvolvido, em 2001 a relação entre conteúdos ensinados e conteúdos aprendidos foi tratada ao se argüir sobre as medidas adotadas para tratar da dificuldade de aprendizagem revelada pela avaliação.

Tipo de acompanhamento e avaliação do aluno:

O acompanhamento e avaliação do aluno se especificam na intensidade dos controles da aprendizagem dos alunos. Se inicialmente a questão dos procedimentos esteve restrita à aplicação de testes/provas, como descrito SAEB 95, no levantamento de 1997 se buscou identificar os diferentes procedimentos de avaliação adotados (pesquisas, trabalho em grupo, relatórios, lição de casa, observação da participação do aluno na aula e do seu desempenho em atividades práticas e auto-avaliação). No SAEB 99 registra-se que os itens da resposta foram qualificados: desempenho em provas individuais; qualidade dos relatórios de trabalho em grupo; pontualidade na entrega da lição de casa, etc.

Ressalta-se como fundamental a inclusão do questionamento sempre presente quanto à retro-informação aos alunos sobre os resultados obtidos, o que é importante para que possam acompanhar seu próprio processo, como revela a questão da auto-análise sobre o desempenho em português e em matemática, como aparece nos questionários dos alunos no SAEB 2001.

Otimização do tempo:

Quanto à questão da distribuição do tempo, ou seja, a utilização prioritária do tempo pedagógico à atividade-fim da instituição escolar, pode-se observar que nos

questionários de 1995 e 1997 a questão aparecia de forma direta pela solicitação de resposta relativa ao tempo efetivamente usado em atividades de ensino, descontando-se, portanto, as atividades de organização da turma. Também no SAEB 97, outra referência à questão do tempo diz respeito a melhor distribuição da carga horária do professor como uma medida da escola destinada a promover o trabalho docente. Nos últimos ciclos, a interrupção das atividades escolares é destacada entre os problemas da escola.

Como a reivindicação de otimização do tempo se relaciona à destinação do mesmo, é preciso destacar a questão das atividades didáticas. Neste sentido, os questionários têm feito levantamentos sobre: a diversificação de atividades (exercícios, textos, conversas); a diversificação de estratégias (trabalho em grupo); a utilização de instalações (biblioteca), equipamentos (computador) e materiais (jornais e revistas).

Ainda, observa-se forte presença de questionamento sobre a lição de casa, bem como sobre a estratégia adotada para a correção e o esclarecimento de dúvidas. Tais questões objetivam, conforme nossa análise, identificar o estilo pedagógico adotado por professores e suas possibilidades de alavancar o desempenho dos alunos, uma vez que se entende que as altas expectativas se relacionam à existência de um trabalho didático-pedagógico consistente, com adequado acompanhamento do aluno.

Suporte e participação dos pais:

O retorno sobre o processo de aprendizagem dos alunos é um item importante no constructo relacionado ao suporte e participação dos pais. As perguntas feitas nos SAEB 95 e SAEB 97 revelam a preocupação em investigar se os pais são chamados para tratar da vida escolar dos seus filhos e, neste caso, se comparecem. Além do conhecimento do desempenho do filho, os questionários dos alunos buscam identificar as atitudes dos pais em relação às atividades escolares, como o monitoramento do dever de casa e o apoio nas atividades escolares. No SAEB 2001, a questão dirigida aos diretores busca averiguar a adoção de medidas destinadas a evitar as faltas, como: a ação direta dos professores com os alunos, comunicação escrita de aviso aos pais ou conversa.

Acredito que estes aspectos são relevantes na medida em que a criação das condições propícias à colaboração das famílias na vida escolar permite que os pais somem seus esforços aos dos profissionais, o que resulta em um impacto positivo no desempenho

acadêmico.

Estratégias de capacitação:

Como mencionado em recursos humanos, este item foi contemplado no SAEB 2001 na medida em que se indagou o diretor sobre a promoção de atividades de formação promovidas por ele, assim como sobre a proporção de docentes participantes nestas atividades. A inclusão merece ser ressaltada por contemplar a questão da formação organizacional, que privilegia o espaço escolar.

Relacionamento com as instâncias do sistema de ensino:

Além dos aspectos que mencionei na seção anterior, é importante ressaltar que apenas no SAEB 97 sobressai o enfoque pedagógico na relação entre a escola e as instâncias do sistema de ensino. Neste item o questionamento se referia à atuação desses órgãos como facilitadores e a indicação de assessoria ou orientação pedagógica à escola.

Para finalizar a análise, considero importante registrar que, a partir do 5º ciclo, nos questionários de diretores e professores foram incluídas, como problemas, três itens que assolam a realidade de muitas escolas no país. São elas: roubos e depredações; violência contra alunos, professores e funcionários e problemas disciplinares causados por alunos. Apesar da inclusão revelar a sensibilidade do instrumento em relação à realidade vivenciada pelas escolas, acredito que também se deve salientar o registro das alternativas educativas encontradas por elas para a diminuição destes problemas. Até o último ciclo, o que se pôde detectar foi apenas a inclusão de itens relativos à segurança, como: muros, grades e cadeados.

Em síntese, é possível afirmar que a categoria currículo foi abordada nos seus diferentes itens. Como mencionado, a adoção do referencial teórico no SAEB 2001 se reflete de forma bastante positiva nas questões apresentadas, inclusive no que se refere à retomada de itens desconsiderados em 1999. A análise empreendida impõe destacar a necessidade das seguintes adequações:

- no item liderança organizacional retomar o questionamento aos diretores relativos à realização de reuniões com professores para tratar de assuntos

pedagógicos, com professores e a equipe técnica para tratar de assuntos administrativos e reuniões com pais de alunos, em complementação à visão dos professores sobre a atuação do diretor da escola.

- no item das expectativas em relação ao aluno além da porcentagem de aprovação, cabe a questão de justificativa para a expectativa de sucesso e fracasso.
- Quanto à natureza dos objetivos e a correspondente articulação curricular, é importante, questionar diretores e professores sobre os assuntos tratados no Conselho de Classe. A questão se refere a um importante indicador em relação à articulação curricular e à articulação do trabalho docente, como explicitado no capítulo anterior.
- Em relação aos procedimentos de avaliação adotados deve-se retomar a identificação dos mesmos na forma proposta no ciclo de 1999, que incluiu a qualificação dos procedimentos e não apenas a sua enumeração.

3.5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo se objetivou proceder à análise dos instrumentos contextuais utilizados pelo SAEB a partir do ciclo de 1995, visando identificar como têm sido considerados na avaliação os fatores internos às escolas que compõem a matriz organizacional da escola.

Para subsidiar esta análise, descrevemos sumariamente a evolução da pesquisa sobre avaliação educacional no país e delineamos o processo de institucionalização do SAEB, buscando ressaltar as principais tendências incorporadas e relevar a contribuição dos diversos atores neste processo. A partir do modelo institucionalizado, priorizamos a definição dos objetivos gerais e a descrição dos instrumentos utilizados pelo sistema para cumprir sua finalidade.

Ressaltamos que os primeiros levantamentos priorizavam as variáveis internas às escolas, e, balizados por uma abordagem insumista, coletavam informações sobre os prédios e equipamentos escolares e características dos professores e diretores. A partir do SAEB 95, foram incluídas questões sobre fatores extra-escolares: características socioeconômicas e culturais dos alunos e seus hábitos de estudo. No SAEB 97, se passou a destacar os processos internos às escolas, adicionando-se questões relativas à

organização e tipo de gestão escolar. O SAEB 99 representou, de certa maneira, uma ruptura com o estilo até então adotado. Isto explica porque muitas questões deixaram de ser abordadas, como se observou na análise, reaparecendo apenas no ciclo seguinte.

O diferencial do ciclo de 2001 foi a definição de um referencial teórico para os instrumentos contextuais que, elaborado a partir das teorias e dos resultados de pesquisas educacionais, pudesse oferecer fatores explicativos para a modelagem do desempenho dos alunos, medida pelos instrumentos cognitivos.

Com o mesmo objetivo organizamos esta análise a partir da matriz organizacional da escola descrita no capítulo anterior. Diferentemente do referencial adotado pelo MEC, no qual se definiu os constructos relacionados aos alunos, à sala de aula e à escola, a análise apresentada na seção anterior foi organizada a partir da diferenciação entre insumos (os recursos humanos e materiais presentes no contexto escolar) e os processos que revelam a identidade da organização escolar (gestão e currículo).

A análise empreendida permitiu constatar que todas as categorias são contempladas nos instrumentos do SAEB; destacando-se a ênfase em recursos materiais (1995); currículo (1997); recursos humanos (1999) e, novamente, currículo em 2001. A análise permite afirmar também que dentre as quatro categorias, a categoria gestão é abordada de forma mais frágil nos questionários analisados, sem captar aspectos importantes para o processo de tomada de decisão colegiada na escola. Ainda, como se constata, há forte tendência de coletar muitos dados em relação aos insumos, nas categorias relativas aos recursos materiais e humanos.

Apesar de contemplar todas as categorias, nem sempre os itens que compõem cada uma delas são bem especificados no conjunto dos questionários de cada ciclo. A evolução geral e o aprimoramento dos instrumentos no decorrer dos ciclos são notórios, mas pode-se afirmar também que os ajustes nos questionários tenham significado, em alguns casos, a omissão de itens importantes, como se observou, por exemplo, no item relativo à formação contínua, quando ao se incluir a listagem de temas de cursos (SAEB 99) se omitiu a questão da contribuição dos mesmos (SAEB 97).

Pode-se observar também que um mesmo item pode ser tratado em mais de um questionário do mesmo ciclo (toma-se como exemplo a questão relativa aos problemas

da escola que é dirigida tanto aos professores quanto aos diretores). Entretanto, ressalto que nem sempre esta medida é adotada, apesar de recomendável, como na questão relativa ao Conselho de Escola.

De maneira geral, como mencionei no histórico, os questionários buscam relacionar os fatores internos e os fatores externos às escolas na avaliação do desempenho escolar, sem qualquer privilégio. No que se refere aos fatores internos, objeto desta análise, considera-se que a evolução demonstra a tendência de se destacarem os processos em relação aos insumos. Para ilustrar esta afirmação poderia destacar, entre outros:

- na categoria de recursos materiais: a investigação sobre o uso e a importância atribuída aos recursos, para além da simples investigação sobre sua existência na escola;
- na categoria de recursos humanos: a inclusão na investigação quanto às iniciativas efetivadas pela escola quanto à formação continuada, o que traduz o reconhecimento da tese de centralidade da escola;
- na categoria da gestão: o destaque atribuído à liderança organizacional com conteúdo pedagógico e administrativo, assim como a identificação das condições para o exercício do cargo (influências externas, apoio da comunidade, etc);
- na categoria currículo: a abordagem das expectativas sobre a aprovação dos alunos e o questionamento sobre sua responsabilidade pelos resultados dos alunos e para a melhoria da escola.

Pautada no referencial teórico adotado, esta análise permite indicar como pontos a serem considerados para adequação dos questionários:

Na categoria Recursos Materiais:

- rever a seleção de itens nas questões apresentadas aos professores relativas à importância dos materiais, evitando a duplicidade de informações quanto aos recursos disponíveis na escola, visto que a questão consta no questionário da escola.

Na categoria Recursos Humanos:

- incluir questão relativa à contribuição da formação inicial para os professores;
- coletar mais informações sobre a formação continuada, tais como: as atividades

relevantes, os temas abordados; a contribuição do curso/atividade para a atuação profissional; os responsáveis pela promoção da atividade de formação e a contribuição da formação desenvolvida no âmbito do sistema.

Na categoria Gestão:

- incluir a caracterização da gestão escolar conjugada à questão das condições para o exercício do cargo;
- incluir a investigação sobre a participação dos diversos atores nas reuniões de Conselho de Escola e/ou Associação de Pais e Mestres (APM), além dos aspectos relativos ao acesso à informação, à definição das pautas de reuniões e os assuntos tratados e a atuação do Conselho de Escola na visão dos professores.
- incluir o questionamento sobre a atuação dos órgãos do sistema junto à escola como referência sobre o grau de autonomia das escolas em relação aos sistemas.
- Incluir questionamento que permita investigar a fonte de recursos financeiros na escola, explicitando os investimentos feitos com as verbas repassadas.

Quanto ao Currículo:

- retomar o questionamento aos diretores sobre a realização de reuniões com professores, equipe técnica e reuniões com pais de alunos, em complementação à visão dos professores sobre a atuação do diretor da escola.
- além da expectativa quanto à porcentagem de aprovação, incluir a justificativa para a expectativa de sucesso e fracasso.
- questionar diretores e professores sobre os assuntos tratados no Conselho de Classe e em reuniões pedagógicas, como referencial para a articulação curricular e à integração do trabalho docente.
- detalhar os procedimentos de avaliação adotados;
- retomar o questionamento aos professores sobre a relação com as famílias e sobre o comparecimento dos pais à escola para tratarem da vida escolar dos seus filhos.

A coleta de informações, pelo sistema de avaliação implementado, tem fornecido uma enorme quantidade de dados sobre diversos aspectos importantes da nossa realidade educacional, já que pela sua caracterização, o SAEB busca não apenas medir o desempenho escolar dos alunos, mas contextualizá-lo. Ao investigar indicadores como:

as características individuais e familiares dos alunos, as condições de funcionamento das escolas, as características dos profissionais que nela atuam e suas práticas curriculares e de gestão, o sistema cumpre um importante papel.

Resta analisar, entretanto, os limites e as possibilidades do sistema no cumprimento de seu objetivo principal, destacando a importância dos diversos atores: governos, profissionais da educação, pesquisadores e da sociedade no processo de mudança diante da realidade revelada pelo SAEB.

CONCLUSÃO

LIMITES E POSSIBILIDADES DO SAEB

PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A herança autoritária que marca o passado de nosso país também se reflete em relação à avaliação. O centralismo, a tecnocracia e o descompromisso com a participação e a sustentabilidade caracterizam um modelo que inibiu a formação de uma cultura de avaliação. Na década de 90, as transformações implementadas no setor público revelam a preocupação com a questão da eficiência e da eficácia das ações governamentais, com foco na qualidade e desempenho, o que reflete a ótica gerencialista de racionalizar e otimizar processos para garantir eficiência e eficácia.

A avaliação de políticas públicas, no entanto, deve envolver os impactos da política, das mudanças por ela geradas no seu alvo específico e na sociedade, distinguindo-se três dimensões para a avaliação: a eficiência, entendida como a relação entre o esforço empregado na implementação de uma política e os seus resultados; a eficácia, como a relação entre os objetivos e instrumentos utilizados e seus resultados efetivos e a efetividade, traduzida pelo exame da relação entre a implementação e os seus impactos na mudança de uma condição social prévia. (ARRETCHE, 1998)

A multiplicidade de sentidos destas dimensões, não permite uma avaliação limitada por aspectos tecnocráticos, formalizados pela ação governamental. Ao contrário, as dimensões obrigam sua caracterização como um processo sistemático de compreensão global dos fenômenos e das relações que envolvem uma dada política pública, a partir dos dados e fatos coletados; assim como permitem caracterizá-la como um instrumento de melhoria e de construção da qualidade de vida da sociedade, a partir de medidas de aprovação ou desaprovação dentro de um senso de justiça social.

Seu caráter processual dirigido à mudança implica na realização da avaliação em diversos momentos, com focos e metodologias diversas, a saber: *Ex-ante* – levantamento de necessidades e estudos para orientar a formulação e o desenvolvimento de políticas; b) *Monitoração* – avalia a adequação da política na execução; c) *Avaliação formativa* – avalia o processo e testa o desempenho da política e d) *Avaliação somativa/Ex-post* – avalia a efetividade da política. (FARIA, 1998)

Por sua caracterização, pode-se afirmar que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica é um sistema de monitoração, que tem como prioridade monitorar as políticas e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Para isso, deve gerar e organizar informações sobre a qualidade da educação nacional, a equidade e sobre a eficiência de forma a contribuir com os gestores do sistema educacional (Ministro da Educação, Secretários Estaduais e Municipais de Educação) na tomada de decisões, ou seja, à formulação, reformulação e ao monitoramento das políticas. Tendo em vista estas considerações, é fundamental analisá-lo por seus objetivos e propriedades, identificando, a partir das várias críticas apresentadas ao modelo adotado, os seus limites e possibilidades.

Na literatura, muitas vezes refletindo o dissenso quanto às reformas educacionais implementadas sob a inspiração do ideário neoliberal, as críticas mais comuns aos sistemas de avaliação em larga escala se referem:⁷⁷

- à ênfase que atribuem aos resultados ou produtos dos sistemas educativos;
- ao privilégio atribuído à eficiência, produtividade e competitividade;
- ao uso da avaliação como instrumento na racionalização de recursos;
- à utilização de aferições pontuais e padronizadas de desempenho;
- à escassez de recursos e dos altos custos envolvidos na montagem desses sistemas e à capacidade de processamento da informação;
- à adoção de um modelo orientado por indicadores técnicos para a tomada de decisões burocráticas.

Em relação ao primeiro item, reitero que, embora o sistema gere informações sobre o desempenho dos alunos em provas (resultados), eles são modelados por fatores explicativos coletados pelos instrumentos contextuais analisados no capítulo anterior. Na contextualização especificam-se fatores externos e internos às escolas, o que permite envolver a origem social dos alunos e as condições da escolarização.

Quanto ao segundo item, portanto, saliento que o SAEB compreende a investigação da

⁷⁷ Muitos argumentos encontram-se na tese expressa no eixo temático - Organização e Avaliação da Educação Nacional do 4º Congresso Nacional de Educação – CONED/2002 que teve como tema geral: “Educação, Democracia e Qualidade Social: garantir direitos, verba pública e vida digna: uma outra educação é possível”

eficiência do sistema educacional e da qualidade das condições oferecidas, mas também se preocupa em investigar a equidade, ao observar como estas condições da escolarização se distribuem em função da origem social dos alunos. Por esta razão o argumento utilizado pelo MEC é que a identificação das condições de oferta permite a implementação de políticas de focalização que assegurem maior simetria aos cidadãos, da mesma forma que a identificação de resultados diferenciados sob a oferta de condições semelhantes permite investigar as razões da diferenciação e a proposição de alternativas de ação visando à democratização do direito à educação de qualidade.

No que se refere à competitividade, entretanto, a crítica não procede. Por ser um sistema de base amostral, não possibilita a adoção de prêmios, sanções ou políticas de financiamento e remuneração docente atreladas ao desempenho dos alunos na avaliação nacional, diferentemente do que ocorre com exames censitários.⁷⁸

Pelo exposto nos dois itens anteriores, observa-se que a focalização de programas é possível a partir das necessidades levantadas pelo sistema o que tem impacto na alocação de recursos, mas, ao contrário do que se argumenta, não se relaciona à competitividade. Como exposto anteriormente, na transposição dos sistemas de avaliação para a América Latina se enfatizou o caráter compensatório do Estado, o que sustenta este tipo de política.

A crítica relativa à utilização de aferições pontuais revela uma confusão entre os objetivos da avaliação do sistema e a avaliação da aprendizagem do aluno. No SAEB observa-se a ênfase no acompanhamento sobre o “nível de competência e/ou habilidades que os alunos brasileiros apresentam ou demonstram possuir” no momento em que são avaliados (PESTANA, 1998, p. 69). Seria interessante poder investigar o valor agregado pela educação ao desempenho dos alunos testados, mas isto implica em uma avaliação longitudinal que o desenho do SAEB não possibilita.

Quanto à utilização de testes padronizados, a necessidade de estabelecer um referencial pode representar uma limitação quando a implantação do sistema tiver como decorrência:

⁷⁸ Os resultados negativos deste tipo de política na Inglaterra são comentados por Afonso (1998) e Abrucio (1998).

- um eventual estreitamento do currículo por iniciativa das escolas que, ao tentarem adaptar-se às novas exigências, podem eliminar os conteúdos que não se relacionem diretamente com os referenciais curriculares básicos.
- a orientação característica dos testes para as chamadas habilidades básicas desestimular as escolas de utilizarem métodos de ensino mais participativos e problematizadores.

Como se observa, as duas limitações se reportam à decisão das escolas na definição do seu currículo, não se caracterizando uma limitação intrínseca do sistema. Neste sentido, Pestana (1998) destaca que as matrizes curriculares sevem como referência, mas não se destinam à homogeneização do currículo. As matrizes têm como objetivo dar transparência à avaliação, pois embasam a elaboração das provas. É importante reafirmar que a utilização da teoria de resposta ao item permitiu ampliar a abrangência do conteúdo curricular e diminuir o risco da redução do que é ensinado ao que é avaliado.

A questão dos altos custos envolvidos na montagem de sistemas de avaliação faz com que seus críticos argumentem que ele deva ser evitado se não se dispuser de estrutura financeira e competência técnica para geri-lo, o que inclui a capacidade de processamento da informação. Quanto aos financiamentos externos, o que se alega é que não dispensam pesadas contrapartidas dos países que os recebem. Nesta visão, o alto investimento em sistemas de avaliação é criticado em um quadro de escassez de recursos que, além de limitar os próprios sistemas de ensino na implementação das medidas mais básicas, também acarreta retração ao financiamento de pesquisas educacionais capazes de contribuir com a melhoria do sistema escolar.

No que se refere à adoção de um modelo orientado por indicadores técnicos para a tomada de decisões burocráticas, entendo ser desejável a adoção de soluções tecnicamente mais sólidas para a operacionalização do SAEB, como já mencionado, especialmente em razão da concepção abrangente e da amplitude do levantamento. Quanto às informações sistematizadas, penso que podem orientar a tomada de decisões políticas e instrumentalizar práticas administrativas que, não serão burocráticas, se forem meios adequados aos fins da educação.

No entanto, no âmbito da relação entre as dimensões técnica e política, há que se ressaltar três pontos importantes, os quais podem se caracterizar como limitações à efetividade do sistema. A primeira indicação se refere à limitação da racionalidade técnica ao pressupor uma linearidade entre a utilização da informação sistematizada e a tomada de decisões no âmbito dos sistemas de ensino, sem considerar conflitos de interesses, consensos e dissensos na formulação e gestão das políticas. (BARRETO, 2000)

O segundo ponto se relaciona à utilização de amostras representativas no nível estadual, o que impossibilita que os gestores municipais obtenham informações específicas sobre o sistema de ensino sob sua gestão, comprometendo-se, parcialmente, o objetivo de subsidiar a ação dos gestores dos três níveis.

O terceiro ponto se refere à dissociação entre as instâncias de gestão e de avaliação da educação, que se traduz pela substituição do objetivo de criar uma cultura da avaliação no âmbito dos órgãos gestores das redes de ensino pela prioridade em monitorar as políticas e a qualidade da educação. Tal medida, como já sinalizado, pode ter como consequência o fato dos gestores dos sistemas de ensino não reconhecerem os resultados obtidos nas avaliações.

Segundo Caiden (1998) para que a avaliação possa ser considerada um instrumento útil à adequação financeira, ao progresso substantivo dos programas, à competência profissional e à responsabilidade pública, ela depende da incorporação dos dados para a tomada de decisão. Para que isto ocorra, a disponibilidade oportuna dos dados é fundamental, mas não é suficiente.

A incorporação também depende da qualidade da informação, de sua ampla circulação e da cultura da organização. A constatação destes fatores em relação ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica permitirá tratar das possibilidades do sistema em contribuir com a melhoria da qualidade da educação oferecida aos alunos brasileiros.

De fato, o sistema de avaliação brasileiro têm disponibilizado uma quantidade enorme de dados sobre diversos aspectos importantes: o aproveitamento escolar dos alunos em várias disciplinas; as características individuais e socioeconômicas; as relações familiares; as condições de funcionamento das escolas, as características dos

professores e diretores e os processos gestão e currículo da organização escolar. Apesar das limitações apresentadas no capítulo 3, as informações têm boa qualidade e permitem contextualizar o desempenho escolar dos alunos e estabelecer comparações diversas entre regiões e estados, entre anos diferentes, entre escolas com diversas características, entre o aproveitamento nas disciplinas, e outros.

Além da disponibilidade dos dados e da sua qualidade, é possível ressaltar quanto à circulação de informações: a disseminação dos dados por meio de um relatório nacional, de relatórios regionais e estaduais, de relatórios técnicos e boletins; o encaminhamento dos resultados obtidos para os gestores do sistema, nos quais o MEC aponta problemas e sugere linhas de ação às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação; os estudos realizados pelo próprio INEP, que podem ser utilizados pelos educadores para o aprimoramento de suas práticas e, ainda, a divulgação dos resultados das avaliações à opinião pública para que o debate não fique restrito ao ambiente acadêmico.

Resta, por fim, discutir a questão da cultura da organização para que a incorporação de dados para a tomada de decisão se efetive. Entendemos que a realização dos ciclos tem consolidado os mecanismos de avaliação, mas não a cultura de avaliação. A substituição da prioridade atribuída à formação de uma cultura da avaliação no âmbito dos órgãos gestores das redes de ensino representou um retrocesso, pois, com a opção política pela centralização, se descartou a participação mais efetiva dos sistemas, o que gera reflexos em relação ao compromisso e a responsabilização dos mesmos. Assim, as três limitações apresentadas acima devem ser consideradas na reformulação do desenho do sistema.

Os dados obtidos pelo SAEB revelam que a qualidade do ensino disponível para a maioria das crianças brasileiras é bastante baixa e que a escola freqüentada pela maioria da população ainda não apresenta boas condições para a aprendizagem de conhecimentos básicos. Por esta razão as possibilidades do SAEB contribuir para a melhoria da qualidade da educação nacional relacionam-se ao compromisso e envolvimento de governos, profissionais, acadêmicos técnicos e a sociedade em geral.

A tomada de consciência destes resultados pelos setores mais amplos e representativos da sociedade é fundamental para que se possa exigir e propor decisões de política

educacional que enfrentem esses problemas com a urgência necessária. Para tanto, é fundamental a compreensão dos administradores; o compromisso das instituições acadêmicas com os propósitos da avaliação; a negociação e o consenso com os interessados no que se refere às medidas adotadas e o envolvimento e participação da sociedade como um todo.

Como defende Oliveira (1995), para o aprimoramento do sistema seria fundamental identificar o papel de cada um dos atores e criar um arcabouço institucional que permitisse formar recursos humanos em quantidade, qualidade e diversidade suficientes.⁷⁹ Neste sentido, é adequado retomar a proposta de 1994 relativa à formação de um Conselho Diretor, constituído por representantes do ministério, das entidades representativas das administrações estaduais e municipais de ensino e das universidades.

Considero oportuno investigar a experiência bem sucedida da Holanda neste tipo de monitoramento, na qual se ressalta o empenho em envolver os diferentes atores interessados na educação (professores, pais, universidades e entidades da sociedade civil) que são chamados a participar de diferentes formas: validando os conteúdos da avaliação e aprovando os procedimentos propostos, colaborando com a realização das provas e contribuindo com os encaminhamentos que decorrem dos resultados obtidos. (BARRETO, 2000)

A centralidade da escola nos processos de inovação educacional determina que sejam incorporados pelos sistemas de avaliação os elementos importantes da cultura escolar. Nesta perspectiva, apontamos sugestões para ajustes dos questionários contextuais. Apesar de reconhecer a existência de limitações no desenho do sistema, entendo que as informações coletadas compõem uma importante fonte de pesquisas, que devem ter início no contexto da organização escolar e a ela retornar, efetivando-se o compromisso da universidade com a educação básica.

Outro compromisso urgente é articular a política educacional com as políticas sociais de escopo mais amplo, que promovam a correção das sérias desigualdades sociais que

⁷⁹ O autor também defende a integração do país em avaliações internacionais, tema ainda mais polêmico. Na literatura, os argumentos contrários se referem à diferenciação de contextos entre alunos de diferentes países, às dificuldades decorrentes de expressões de linguagem e, principalmente, às condições de desigualdade, que afetariam os resultados e a classificação dos alunos brasileiros

enfrentamos no país. Ainda, fundamental é o compromisso nacional de transparência na educação, para que mesmo os resultados mais desastrosos possam se converter em benefício à qualidade.

A maior contribuição do SAEB para a efetividade social se estabelecerá quando a constatação dos fatores que promovem o desempenho escolar de fato balizar a ação mais efetiva de todos os envolvidos com a educação no desenvolvimento de políticas/programas e ações de melhoria da qualidade de uma educação verdadeiramente democrática.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. COSTA; V. M. F. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998.

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, Campinas: v. 20, n. 69, p. 301-309, dez. 1999.

AFONSO, A. J. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.

ANDRE, Marli *et al.* Estado da arte da formação de professores no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas: v. 20, n. 68, p. 301-309, dez. 1999.

ARRETCHE, M. T. Tendências sobre o Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/Iee, 1998. p.29-39.

AZANHA, J. M. P. Proposta pedagógica e autonomia da escola. In: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. *Escola de cara nova – Planejamento 1998*. São Paulo: SEE, 1998. p. 1-8

BARRETO, E. S. de S. A avaliação na educação básica entre dois modelos. In: *ANUÁRIO GT Estado e Política educacional*. ANPEd, 2000.

BARRETTO, E. S. de S.; PINTO, R. P. *Estado da arte: avaliação na educação básica*. Brasília: INEP/ COMPED/PNUD, 2000.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. *O impacto de três inovações institucionais na educação brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, TD 566, p. 1-79, 1998.

BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: n. 108, p. 101-132, nov. 1999.

BOTTANI, N. Ilusão ou Ingenuidade? Indicadores de ensino e políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas: v. 19, n. 65, dez. 1998

CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoques y lineamentos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n. 12, out. 1998.

CANARIO, R. Inovação: uma relação nova entre o centro e a periferia. In: NÓVOA, A. (Org.) *As Organizações Escolares em análise*. 2.ed. Lisboa: Dom Quixote, 1992. p.165-187.

CASSASUS, J. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidades? In: COSTA, V. L. C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 1999.

CASTRO, M. H. G. Um painel da avaliação educacional no Brasil. *Pátio Revista Pedagógica*. Porto Alegre: n. 12, p. 27-9, fev. 2000

CASTRO, M. H. G. (1999a) O impacto da implementação do FUNDEF nos Estados e municípios: primeiras observações. In: *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

CASTRO, M. H. G. (1999b) O sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas. In: VELOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. (coord.) *Um modelo para educação no século XXI*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999. p. 35-118.

CASTRO, M. L. S.; FERREIRA, N. S. C. A questão da formação dos educadores no Brasil: integrando estudos realizados na busca de novas soluções. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Org) *Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)*. Brasília: MEC/INEP/COMPED, 2001 (Série Estado do Conhecimento 5)

COLEMAN, J. S. et al. *Equality of educational opportunity*. Washington, U.S.: Government Printing Office, 1966.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena*. Parecer CNE/CP 009/2001

DEMO, P. *Educação e qualidade*. Campinas: Papirus, 1994 (Coleção magistério: formação e trabalho pedagógico)

DRAIBE, S. M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez Editora, 1999. p. 68-98.

DRAIBE, S. M. *Reforma do estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental*. International Seminar Restructuring and Government Reform: Brazil and Latin America in a Globalization Context, Sessão 4, FEA/FIA/CAPES/CNPq/MARE, São Paulo: maio 1998

FARAH, M. F. S. Reconstruindo o estado: gestão do setor público e reforma da educação. In: *Planejamento e políticas públicas*. São Paulo: IPEA, n.11, jun./dez. 1994. p. 189-236

FARIA, R. M. Avaliação de Programas Sociais: evoluções e tendências. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/Iee, 1998. p.41-49.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. In: *Revista da Faculdade de Educação*. São Paulo: v. 24, n. 1, jan/jun. 1998.

FRANCO, C. (Org.) *Promoção, ciclos e avaliação educacional*. Porto Alegre: ArtMed, 2001.

GOMES, C. A. Gestão participativa nas escolas – resultados e incógnitas. In: XAVIER, A. C. R.; MARRA, F.; SOBRINHO, J. A. (Org.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994 (Série IPEA, 145). p. 23-50.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *SAEB 2001: novas perspectivas*. Brasília: INEP, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Matrizes curriculares de referência para o Saeb*. 2. ed. Brasília: INEP, 1999.

LIMA, L. C. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2001.

LÜCK, H. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. *Em Aberto*, Brasília: v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.

MACHADO, L. M. Política e práticas na formação de professores: riscos de corrupção da teoria. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília: v. 16, n. 2, p. 225-234, jul./dez. 2000.

MALUF, M. M. B. Sistema nacional de avaliação da educação básica no Brasil: análise e proposições. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.14, jul./dez. 1996.

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

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação e Sociedade*. [online]. dez. 2001, vol.22, no.77 [citado 05 Fevereiro 2003], p.28-48. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br>

MELLO, G. N. *Cidadania e competitividade*. São Paulo: Cortez, 1995.

MUNIN, H. *La "Autonomia" de la escuela: Libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los anos noventa*. Buenos Aires: Aique, 1998.

NÓVOA, A. (Org.) *As Organizações Escolares em análise*. 2.ed. Lisboa: Dom Quixote, 1992.

OLIVEIRA, J. B. A. O dilema do modelo brasileiro de educação. In: VELOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. (coord.) *Um modelo para educação no século XXI*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999. p. 165-187.

OLIVEIRA, J. B. A. O futuro do SAEB e a consolidação de políticas públicas. *Em Aberto*. Brasília: v.15, n. 66, abr./jun. 1995.

OLIVEIRA, N. C. M. *A política educacional no cotidiano escolar: um estudo meso-analítico da organização escolar em Belém-Pa*. 23ª Reunião anual da Associação nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. [online]. dez. 2000, [citado 06 Fevereiro 2003]. Disponível na World Wide Web: [http:// ww.anped.org.br/trabtit1.htm](http://ww.anped.org.br/trabtit1.htm)

PARENTE, M. M. A.; LÜCK, H. *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental*. Brasília: IPEA/CONSED, 1999.

PARO, V. H. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus, 1996.

PARO, V. H. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. H. (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 300-307.

PESTANA, M. I. O sistema de avaliação brasileiro. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 79, n.191, p.65-73, jan./abr.1998.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998.

PERRENOUD, P. Profissionalização do Professor e Desenvolvimento de Ciclos de Aprendizagem *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 106, p. 7-26, nov. 1999.

SACRISTAN, J. G. *O currículo – uma reflexão sobre a prática*. Porto Alegre: Artmed. 2000.

SILVA, T. R. N. Formação do educador: aspectos teóricos. In: ALVES, N. (Org.) *Educação e Supervisão: o trabalho coletivo na escola*. São Paulo, Cortez Autores Associados, 1991.

SOARES, S. Avaliação educacional como instrumento pedagógico. *Rio de Janeiro: Trabalho e Sociedade*. Rio de Janeiro: IETS, v. 2, n. 4. p. 23-26, agosto 2002.

SOUZA, P. R. Os desafios para a educação no limiar do novo século. In: VELOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. (coord.) *Um modelo para educação no século XXI*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999.

TEIXEIRA, H. J.; ANDREWS, C. W. Participação da comunidade e qualidade de ensino: algumas considerações sobre o papel do poder público. *Revista de Administração*. São Paulo: v. 33, n. 1, p. 34-43, jan./mar. 1998.

VELLOSO, J. Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos? In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Org.) *Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)*. Brasília: MEC/INEP/COMPED, 2001 (Série Estado do Conhecimento 5)

VIANNA, H. M. Alguns programas de avaliação educacional no estado de São Paulo. In: BOMENY, H. (Org.) *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997. p. 15-29.

XAVIER, A. C. R.; MARRA, F.; SOBRINHO, J. A. (Org.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994 (Série IPEA, 145).

WASELFISZ, J. J. Para ter uma escola melhor. Boletim Técnico do FUNDESCOLA. [online]. nov. 2000, no. 42 [citado 08 Janeiro 2003]. Disponível na World Wide Web: <http://www.fundescola.org.br>

WASELFISZ, J. J. Qualidade, gestão educacional e avaliação: que sabemos hoje? In: XAVIER, A. C. R.; MARRA, F.; SOBRINHO, J. A. (Org.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994 (Série IPEA, 145). p. 293-328.

WERLE, F. O. C. Autonomia da escola ou encobrimento da homogeneização? *ANPAE hoje*, São Paulo: n. 17, out./nov. 2000.

WITTMANN, L. C. Autonomia da Escola e Democratização de sua Gestão: novas demandas para o gestor. *Em Aberto*, Brasília: v. 17, n. 72, p. 88-97, fev./jun. 2000.

WOLFF, L. Avaliações educacionais – uma atualização a partir de 1991 e implicações para a América Latina. In: BOMENY, H. (Org.). *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

YAZBECK, D. C. M. Avaliação educacional básica: por entre alguns projetos que tecem a história e os caminhos da institucionalização. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, São Bernardo do Campo: v. 18, n. 2, p. 245-257, jul./dez. 2002.