

AVALIAÇÃO E GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

SANDRA ZAKIA SOUSA
CLÁUDIA OLIVEIRA PIMENTA
CRISTIANE MACHADO

RESUMO

Analisar características de iniciativas de avaliação que vêm sendo implementadas, em redes municipais de ensino paulistas, é o objetivo deste artigo. Apresentam-se informações coletadas de catorze municípios por meio de entrevistas com os profissionais das Secretarias de Educação e de documentos produzidos pelas redes sobre seus sistemas de avaliação. Buscou-se identificar possíveis usos dos resultados das avaliações para a formulação e a implementação das políticas educacionais municipais e eventuais relações ou articulações com as avaliações conduzidas pelo governo federal. Evidenciou-se a tendência de adoção da avaliação, nos moldes conduzidos pelo governo federal; e identificou-se o uso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica como um fator indutor de maior atenção aos resultados de desempenho de alunos.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO • GESTÃO •
ESCOLAS PÚBLICAS • POLÍTICAS EDUCACIONAIS.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar las características de las iniciativas de evaluación de redes municipales de enseñanza de San Pablo. Se presentan informaciones de catorce municipios relevadas por medio de entrevistas con profesionales de las Secretarías de Educación y en documentos producidos por las redes sobre sus sistemas de evaluación. Se trata de identificar posibles usos de los resultados de las evaluaciones para la formulación e implementación de las políticas educativas municipales y eventuales relaciones o articulaciones con las evaluaciones llevadas a cabo por el gobierno federal. Se evidenció una tendencia a adoptar los modelos de evaluación conducidos por el gobierno federal y se identificó el uso del Índice de Desarrollo de la Educación Básica como un factor inductor de mayor atención a los resultados del desempeño de los alumnos.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN • GESTIÓN • ESCUELAS PÚBLICAS • POLÍTICAS DE EDUCACIÓN.

ABSTRACT

The goal of this article is to analyze the characteristics of evaluation initiatives that have been implemented in municipal education in the state of São Paulo. We present information of fourteen municipalities which were collected through interviews with professionals from the Departments of Education and documents produced by the schools concerning their evaluation systems. We seek to identify possible uses of the evaluation results for the formulation and implementation of municipal educational policies and possible relationships or articulations with assessments conducted by the federal government. It has been shown that there is a tendency for adopting assessment procedures along the lines followed by the federal government. We have also identified the use of the Index of Basic Education Development as a factor inducing greater attention to the results of student performance.

KEYWORDS EDUCATIONAL EVALUATION • MANAGEMENT • PUBLIC SCHOOL • EDUCATIONAL POLICIES.

INTRODUÇÃO

O reconhecimento de que há uma tendência de municípios criarem propostas próprias de avaliação e de serem ainda escassas as investigações sobre tais iniciativas foi o fator que motivou que motivaram o desenvolvimento do estudo relatado neste artigo, cuja origem está na pesquisa intitulada “Bons resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: estudo exploratório de fatores explicativos”.¹ Desenvolvido entre 2009 e 2010, esse trabalho evidenciou o interesse de gestores de sistemas municipais no monitoramento da qualidade do ensino, por meio da formulação de propostas próprias de avaliação da rede.

Iniciativas dessa natureza demonstram a crescente valorização da avaliação como instrumento de gestão educacional, revelada, usualmente, por meio de estudos voltados à análise das propostas conduzidas pelo governo federal, relativas à educação básica ou ao ensino superior (BONAMINO, BESSA, 2004; FREITAS, 2007; DIAS SOBRINHO, 2003).

Compreende-se esse realce ao se reconhecer que, gradualmente, os sistemas de avaliação vêm norteando as políticas

¹ Pesquisa coordenada pelos professores Romualdo Portela de Oliveira, Sandra Zakia Sousa e Ocimar Munhoz Alavarse, da Universidade de São Paulo, desenvolvida em rede com a Universidade Federal da Grande Dourados e a Universidade Estadual do Ceará, respectivamente sob coordenação das professoras Dirce Nei de Freitas e Sofia Lerche Vieira.

públicas educacionais no Brasil, com maior visibilidade a partir das últimas duas décadas, ancorando-se no propósito de impulsionar o aprimoramento desse nível de ensino.

As avaliações implementadas pelo governo federal, direcionadas ao ensino fundamental e médio, conduzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), expressam um movimento de centralização de expectativas de aprendizagem e de parâmetros a serem atendidos, que gradualmente vêm pautando propostas e ações de governos estaduais e municipais.

A respeito de programas do governo federal que afetam decisões dos estados e dos municípios relativas à educação, Oliveira e Sousa (2010, p. 30) assinalam que, por meio das avaliações, “o governo federal passa a exercer [...] uma função estratégica na coordenação das políticas, induzindo e controlando programas e ações”, resultando em uma centralização. Ao elaborar as matrizes de referência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que expressam expectativas de desempenho dos alunos em provas, passa a pautar parâmetros de qualidade.

Embora se tenha a descentralização, a partir dos anos 1980, como um dos pilares anunciados na legislação educacional e nos programas governamentais, até mesmo “como reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal, durante os 20 anos de autoritarismo burocrático” (ALMEIDA, 2005, p. 29), assiste-se, na prática, a um movimento de recentralização que se concretiza, em sua face mais visível, por meio da avaliação.

Esse movimento, segundo João Barroso (2006), “tem como efeito o hibridismo enquanto sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas, o que reforça o seu carácter ambíguo e compósito” (p. 53). Há, de um lado, a ideia da “aplicação passiva” dos modelos de regulação elaborados pelos países centrais nos países periféricos e, de outro, o uso de “modos de regulação distintos” dentro de um mesmo país, particularmente no que diz respeito à oposição entre “regulação pelo estado” e “regulação pelo mercado” (p. 54).

Estados e municípios tendem a assumir parâmetros definidos no âmbito do governo federal para formulação de intervenções a serem desencadeadas em suas respectivas redes de ensino; em

contrapartida, constata-se a criação de sistemas próprios de avaliação, o que suscita investigações que se voltem a compreender os delineamentos que vêm sendo assumidos nas propostas de avaliação conduzidas pelas instâncias sub-nacionais.

No caso de iniciativas de estados, há estudos que trataram de sua caracterização e análise, como os de Bonamino e Bessa (2004), Sousa e Oliveira (2007) e Lopes (2007). Tais pesquisas evidenciam que a partir da década de 1990 ampliou-se pouco a pouco a criação de sistemas de avaliação pelos estados da federação. Estudo de Lopes (2007) explana que, dos 27 estados existentes, nos anos 1990, 16 implantaram sistemas de avaliação, sendo que, desses, 14 ainda se encontravam em funcionamento à época da finalização do trabalho da autora. Bonamino e Bessa (2004),² ao concluírem estudo sobre as características dos sistemas de avaliação implantados em 5 estados, asseveram que

2 As autoras referem-se aos estados: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e Pernambuco.

[...] percebe-se que a interação com o Inep/MEC, especialmente com o Saeb, tem papel fundamental no movimento dirigido para a consolidação de sistemas estaduais de avaliação, além de contribuir diretamente para a implantação da metodologia e da tecnologia para a construção e análise dos programas de medidas educacionais. (p. 77)

Tratando do tema em âmbito municipal, há a pesquisa de Werle, Thum e Andrade (2009), a qual analisa como a avaliação de larga escala se apresenta na legislação de municípios do Rio Grande do Sul, que criaram Sistemas Municipais de Ensino (SME). Nesse estudo, as autoras realçam a não adesão dos municípios ao sistema nacional de avaliação da educação básica. Das 184 leis analisadas, apenas 10% faziam referência clara e direta ao sistema externo de avaliação. Dentre as conclusões registram:

Este estudo não permite afirmar que o SME é um contexto que acolhe as propostas de avaliação de larga escala. Ao contrário, estas propostas passam ao largo das iniciativas de criação de SME, sugerindo que o tema das avaliações externas de larga escala da educação básica não se articula por meio de espaços de colaboração e diálogo entre as instâncias do Estado. À pergunta, quais as formulações peculiares e especificadoras para o tema da avaliação externa de larga escala da educação básica criadas nos sistemas municipais de ensino, a resposta é: inexistem tais formulações. (p. 414)

Graça (2010), em artigo que apresenta análise comparativa dos resultados obtidos pela rede municipal de Aracaju na Prova Brasil e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2005 e 2007, registra a informação de que o referido município não vinha implementando sistema próprio de avaliação, ainda que tal incumbência esteja prevista na Lei n. 2.582, de 8 de janeiro de 1998, institui o SME de Aracaju, onde se lê, no inciso V, como uma das competências da Secretaria Municipal de Educação, “assegurar processo municipal de avaliação do rendimento escolar [...] objetivando a definição de prioridades e a qualidade do ensino” (p. 502).

Quanto a iniciativas em âmbito de municípios, identificou-se a pesquisa de Ovando (2011), que traz indícios de um movimento de implantação por municípios de Mato Grosso do Sul de sistemas próprios de avaliação. A autora buscou compreender como e para que dez municípios sul-mato-grossenses incorporam a avaliação na implementação de suas políticas educacionais. Dentre os resultados dessa investigação destacam-se: a gradual incorporação, pelos gestores e educadores das redes, de resultados de avaliações externas nas decisões relativas à educação municipal, tendo o Ideb se constituído em fator indutor de maior atenção aos resultados de desempenho de alunos, em especial na Prova Brasil, e a tendência dos municípios de formularem procedimentos próprios para avaliação da proficiência dos alunos.

No caso de municípios do Estado de São Paulo, objeto deste artigo, nota-se que pouco a pouco vêm sendo delineadas propostas próprias de avaliação, o que leva à suposição de que gradualmente a avaliação externa tende a ocupar espaço em leis municipais de ensino e, para além delas, virem a se concretizar como uma das iniciativas de gestão municipal da educação,³ em interação com as iniciativas de avaliação conduzidas pelo governo federal.

Ao reconhecimento do papel do Ministério da Educação de indutor e, mais ainda, de direcionador de um dado modo de conduzir políticas educacionais, se integra a consideração da complexidade dos processos de regulação das políticas e da ação pública em educação, o que desfaz, segundo Barroso (2006), “a ideia que existe um macroator [...] que tudo decide e controla através de um processo racional, linear, hierarquizado e de sentido único” (p. 60).

³ Falamos em suposição por serem ainda escassos os estudos que tratam da avaliação em âmbito municipal.

Ou seja, com a criação de avaliações próprias pelos estados e pelos municípios, passamos a ter o que pode ser denominado como

[...] um complexo sistema de coordenações (e co-coordenações) com diferentes níveis, finalidades, processos e actores, interagindo entre si, de modo muitas vezes imprevisível e segundo racionalidades, lógicas, interesses e estratégias distintas. (p. 60)

Aí se insere o significado de estudos que busquem mapear e explorar características que se evidenciam nas iniciativas em curso, e eventuais recorrências, divergências e tensões.

INICIATIVAS DE AVALIAÇÃO DE MUNICÍPIOS PAULISTAS: ASPECTOS ANALISADOS

Dos vinte municípios estudados no Estado de São Paulo, no âmbito da pesquisa “Bons resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: estudo exploratório de fatores explicativos”, dez vinham implementando propostas de avaliação, três já haviam realizado, em anos recentes, avaliações externas próprias e um estudava, em 2009, a possibilidade de implementação. Tais propostas são aqui caracterizadas quanto aos seus princípios, abrangência e procedimentos, buscando-se identificar possíveis usos dos resultados na formulação e implementação das políticas educacionais nos municípios estudados. Ainda é colocada em discussão, a suposição do poder indutor do governo federal quanto ao modo de se conceber e conduzir a política educacional.

Foram cotejadas informações acerca dos sistemas de avaliação dos seguintes municípios: Barrinha, Barueri, Brotas, Cajuru, Catanduva, Indaiatuba, Itanhaém, Jardinópolis, Lorena, Marília, Santa Bárbara D’Oeste, São José dos Campos, Porto Ferreira e Valparaíso. Os dados foram coletados⁴ por meio de entrevistas com os secretários e ex-secretários de educação, e/ou assessores e técnicos das redes de ensino. Em alguns municípios contou-se ainda com informações disponíveis nos *sites* das secretarias, bem como em documentos produzidos pelas mesmas sobre seus sistemas de avaliação.

Os aspectos analisados são: as propostas de avaliação, com destaque para os períodos de criação, o foco da avaliação e as

⁴ A coleta de dados nesses municípios contou com a participação de doutorandos, mestrandos e graduandos da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp), aqui relacionados nominalmente: Vanda Mendes Ribeiro, Cláudia Oliveira Pimenta, Aline Nicodemo, Érica Sayuri Nakahara Nukui, Kátia Cantamessa Godo, Laura Gonçalves, Luana Vadilleti Pereira, Maiara Mian Terra, Malena Carvalho, Maria Helena Bravo, Dalva Franco.

razões que motivaram os municípios a criarem seus próprios sistemas avaliativos, a elaboração das provas, as séries e disciplinas abrangidas, a periodicidade da aplicação das provas, o tratamento dispensado aos dados obtidos e a interação com eventuais especificidades de crianças com deficiência; por fim, o uso que tem sido feito dos resultados das avaliações.

SOBRE A CRIAÇÃO DAS PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO

O ano de 2005 demarca a implantação, nos municípios em estudo, de propostas próprias de avaliação do ensino fundamental, apesar de Marília ter criado o seu sistema em 2004. Com exceção dos municípios de Brotas e Jardinópolis, cujos programas de avaliação foram suspensos em 2009, e do município de Itanhaém, que realizou a avaliação somente em 2005, todos os outros se mantinham vigentes à época da pesquisa. Constata-se que os programas de avaliação do ensino fundamental dirigem-se à avaliação de desempenho dos alunos e, em alguns casos, há também propostas que se direcionam à avaliação docente, conforme dados do quadro 1.

QUADRO 1 – Municípios paulistas estudados*, quanto ao ano de criação da proposta e foco da avaliação

MUNICÍPIO	ANO DE CRIAÇÃO DO SISTEMA OU PROGRAMA DE AVALIAÇÃO	FOCOS DE AVALIAÇÃO ⁵
Barrinha	2006	Aluno e Professor
Barueri	2008	Aluno e Professor
Brotas	2005/2008	Aluno e Professor
Cajuru	2005	Aluno e Professor
Catanduva	2008	Aluno e Professor
Indaiatuba	2008	Aluno e Professor
Itanhaém	2005/2005	Aluno
Jardinópolis	2005/2008	Aluno
Lorena	2008	Aluno
Marília	2004	Aluno
Porto Ferreira	2008	Aluno
São José dos Campos	2005	Aluno
Valparaíso	2009	Aluno

5 Neste texto as considerações não abrangem as propostas relativas à avaliação do professor.

* Pertencentes ao grupo de municípios paulistas estudados no âmbito da pesquisa “Bons resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: estudo exploratório de fatores explicativos”. Fonte: Depoimentos coletados por meio de entrevista e legislação do município.

As razões que motivaram a criação das propostas de avaliação de desempenho dos alunos, declaradas pelos entrevistados, coincidem na afirmação de ser esse um caminho de o município – com destaque aos professores e outros profissionais da rede – ter um diagnóstico do desenvolvimento dos estudantes. Ao que parece, a elaboração de uma proposta própria de avaliação é entendida, por gestores municipais, como algo que tende a gerar maior envolvimento dos profissionais da rede com os resultados de desempenho dos alunos, revestindo-se de maior potencial mobilizador e de controle, comparando-se com a Prova Brasil ou o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp).⁶ Os trechos de documentos e depoimentos reproduzidos a seguir são ilustrativos de argumentos que justificam a criação de sistemas próprios de avaliação:

6 Alguns municípios aderem ao Saresp, sistema implantado em 1996 pela Secretaria Estadual de Educação para avaliação de desempenho dos alunos de escolas de sua rede de ensino, que acolhe a participação de redes municipais que manifestarem interesse.

[...] a necessidade de estabelecer uma política de avaliação de rendimento escolar no município, de forma articulada com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Saeb/MEC; a imprescindibilidade de recuperar o padrão de qualidade do ensino ministrado no Município; a importância em subsidiar o processo de tomada de decisões que objetivem a melhoria da administração do sistema educacional através de resultados avaliativos apurados; a necessidade de informar a sociedade e a comunidade educacional sobre o desempenho do sistema de ensino; a necessidade da Secretaria Municipal de Educação e Unidades Escolares, obterem resultados imediatos para tomada de decisões, em seus níveis de atuação. (Catanduva. Resolução n. 5/2008, de 13/11/2008, p. 1)

[...] fornecer um diagnóstico dos alunos e nortear as práticas pedagógicas no âmbito das Unidades Escolares Municipais bem como na Secretaria de Educação. (Disponível em: site da Secretaria Municipal de Educação de Indaiatuba. Acesso em: 27 fev. 2012)

Porque, querendo ou não, o Saresp obedece a uma linha, a Prova Brasil obedece a uma linha, tem toda uma ideologia implícita nisso. Então, nós resolvemos fazer alguma coisa mais nossa e que a gente possa participar mais efetivamente desse processo. (Assessor da Secretaria de Educação de Lorena, entrevista em 27/08/2009)

[...] é uma avaliação feita [...] para indicar quais seriam as deficiências de cada escola, de cada turma e da rede como um todo. Procurar,

por meio da avaliação, onde está o nó [...] e, a partir daí, promover ações de melhoria do processo de ensino-aprendizagem. (Secretária de Educação de Marília, entrevista em 06/11/2009)

Depoimentos obtidos no município de Santa Bárbara D'Oeste indicavam que a intenção de se implementar uma avaliação externa própria tinha como motivo a necessidade de se ter uma “radiografia” da rede municipal, conforme ilustra o depoimento a seguir:

É um objetivo nosso [...] de estarmos instituindo uma avaliação em nível de Secretaria, independente do Ideb, [para] que nós tenhamos essa radiografia de como está caminhando a nossa rede. (Coordenadora Pedagógica da Secretaria de Educação, entrevista em 02/09/2009)

Evidencia-se que as iniciativas municipais têm, entre suas motivações, razões menos atreladas a uma não aceitação ou à busca de caminhos alternativos às abordagens subjacentes às iniciativas federais, mas expressam o desejo de afirmar sua autonomia, a possibilidade de controle do desempenho da rede de ensino e de encaminhamentos de decisões e ações com base em resultados aferidos no âmbito local de modo mais ágil, considerando o acesso imediato aos resultados.

SOBRE AS PROVAS E O TRATAMENTO DOS RESULTADOS

A elaboração das provas, em geral, é realizada por profissionais da própria rede municipal. A maioria refere-se à participação dos professores em sua elaboração, sob coordenação de técnicos das secretarias. Um dos municípios mencionou que apenas no ano da implantação da avaliação contratou uma empresa para elaborar e aplicar as provas; depois, a própria secretaria passou a coordenar o processo. Três dos municípios em estudo mencionaram contar com instituições/empresas externas à secretaria para a implementação da avaliação: um citou o Sistema COC de Ensino, outro afirmou que a avaliação vem sendo conduzida pelo Instituto Airton Sena e um não citou o nome da empresa contratada.

Quanto às séries e disciplinas abrangidas pelas avaliações municipais, dispõe-se de informações de sete dos dez municípios que afirmaram possuir avaliação externa própria em 2009. Um afirmou avaliar todas as séries, desde a educação infantil até o ensino médio, sendo que as disciplinas se modificam, dependendo da série, etapa ou modalidade. Outro afirmou avaliar, no ensino fundamental II, além de Língua Portuguesa e Matemática, a disciplina de Inglês. Porém, para a maioria, o foco da avaliação recai exclusivamente nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. As variações se dão em relação às séries avaliadas, conforme evidenciam os dados do quadro na página ao lado.

Quanto à periodicidade e procedimentos de aplicação das provas, diferentes práticas foram identificadas nos municípios em que se obteve esse tipo de informação, notando-se, como tendência, a preocupação de envolvimento de professores no processo e de, no mínimo, se ter uma aplicação anual.

Em Marília, de acordo com o assessor da secretaria, a avaliação é aplicada anualmente ao final do primeiro semestre letivo e “na aplicação também há o envolvimento dos diretores, dos professores. Cada escola tem um coordenador da secretaria que acompanha o dia da aplicação” (Entrevista em 06/11/2009). Além disso, cada unidade recebe um documento com orientações para aplicação da avaliação externa, que aborda os horários de atividade, as regras e as atribuições dos diferentes atores (o coordenador da Secretaria de Educação, o diretor da escola, o professor coordenador, o auxiliar de direção e o professor aplicador). As provas são aplicadas pelos professores de 4ª série, que trocam de salas.

Em 2008, no município de Barrinha, foi contratada uma empresa para aplicar as provas e fazer o tratamento dos dados, segundo a Secretaria de Educação. Nos outros anos, os professores foram trocados de unidade no dia da prova e eles próprios aplicaram a avaliação.

Já em Indaiatuba a prova é aplicada três vezes ao ano – no início, no final do 1º semestre e no final do 2º semestre. Os coordenadores pedagógicos e diretores são preparados pela Secretaria para fazer o treinamento dos professores na escola para a aplicação das provas e divisão de tarefas no dia da prova.

QUADRO 2 – Séries e disciplinas avaliadas, por município*

MUNICÍPIO	SÉRIES	DISCIPLINAS
Barrinha	Todas as séries do ensino fundamental I e II	Português, Matemática e Produção de textos
Catanduva	Educação Infantil	Conhecimento do mundo e Formação pessoal e social 1º e 2º anos – Língua Portuguesa 3º e 4º anos e 4ª série – Língua Portuguesa, Produção de Texto, Matemática, Inglês e Educação Física.
	Todas as séries do ensino fundamental Todos os termos do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos	5ª a 8ª séries – Língua Portuguesa, Produção de texto, Matemática, Ciências, História, Geografia, Inglês, Arte e Educação física
		Língua Portuguesa, Produção de texto, Matemática, História, Geografia, Ciências, Inglês e Arte Língua Portuguesa, Produção de Texto, Matemática, História, Geografia, Inglês, Arte, Química, Física, Biologia, Filosofia e Sociologia
Indaiatuba	Todas as séries/ano do ensino fundamental. Além da AMDA, há uma avaliação focada no acompanhamento bimestral do desenvolvimento dos alunos, por meio de instrumentos unificados distribuídos em toda a rede	Português e Matemática
Lorena		Matemática com 24 questões e a área de Língua Portuguesa (produção e compreensão de texto) com 15 questões
Marília	Alunos da 4ª série	Matemática e Língua Portuguesa (produção e compreensão de texto)
São José dos Campos	Todos os alunos das séries finais dos ciclos I e II	Português e Matemática para os alunos do ensino fundamental I e Português, Matemática e Inglês, para os alunos do ensino fundamental II
Valparaíso	Anos iniciais do ensino fundamental	

* Os campos em branco indicam a ausência de informação.
Fontes: Depoimentos coletados por meio de entrevista e legislação do município.

O assessor de Lorena informou que, quando a prova foi elaborada, a equipe técnica concluiu que seria melhor aplicá-la duas vezes ao ano – uma ao final de cada semestre – pois, assim, seria possível fazer um melhor monitoramento da rede e explica que as aplicações são feitas pelos próprios professores, porém em outras salas. Diz o assessor:

Na aplicação, o ideal seria que a gente conseguisse mandar o professor pra outra escola. Não conseguimos, é mais complicado. Mas a troca do professor, isso, não tem nem como ser diferente. (Entrevista em 27/08/2009)

No município de São José dos Campos o aplicador é, geralmente, o professor da turma. Ele também é responsável por corrigir as provas e anotar, em uma planilha que é encaminhada para a secretaria, os erros e acertos de cada aluno.

Não é possível afirmar, mas supõe-se, com base nos dados coletados, que a matriz do Saeb é a referência para construção das provas, no entanto, não há evidências de que sejam atendidos critérios metodológicos na construção dos instrumentos de medida e em sua aplicação, que lhes deem confiabilidade técnica.

Na maior parte desses municípios é a própria secretaria que faz o tratamento dos resultados das avaliações. Elaboram gráficos e/ou relatórios e enviam para as escolas, sendo que algumas organizam gráficos por escola, sala, aluno e disciplina, conforme especificações a seguir registradas, por município. Há, no entanto, aqueles que recorrem à contratação de serviços.

No município de Barueri os dados são tratados pela empresa contratada, que elabora gráficos dos resultados, inclusive por aluno.

Em Barrinha são montados gráficos por escola, por sala e por ano. Tais resultados são estudados e analisados pelos professores nos HTPC's (Horário do Trabalho Pedagógico Coletivo), a partir de orientações dadas pela secretaria.

Em Cajuru, como todas as avaliações são de caráter diagnóstico, inclusive a do Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (Name), órgão outrora ligado ao COC e mais recentemente à Pearson Education, todos os entrevistados afirmaram utilizar os resultados para repensar as ações pedagógicas, não se dispondo de informações específicas sobre o tratamento dos dados.

A secretaria de Catanduva se responsabiliza pela tabulação dos resultados e os envia para cada escola, com indicação do desempenho geral da escola, por matéria e por classe.

Em Indaiatuba o tratamento dos dados é feito por escola, série, classe, aluno e disciplina. Os relatórios são enviados às escolas, que contam com o apoio pedagógico da secretaria para interpretação dos dados. A escola recebe um relatório que apresenta e interpreta os resultados da avaliação; o professor também recebe um material com foco em sua disciplina ou sala de aula.

Em Lorena as informações são repassadas aos professores, em planilhas Excel, com indicação de que esses discutam onde os alunos apresentaram maiores dificuldades e como trabalhá-las com as crianças.

A secretaria de Marília, após mais ou menos um mês da aplicação das provas, dá um retorno dos resultados, em planilhas, por escola, por classe, por turma e por aluno. Não são feitas comparações entre as escolas com base no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de Marília (Sarem), esclareceu o assessor da secretaria, ainda que sejam produzidas médias dos resultados por escola. O tratamento dos dados prevê um relatório elaborado para cada escola, incluindo um exame de cada questão, dizendo quantos alunos acertaram; quantos erraram; e quais foram os erros.

Em Porto Ferreira são montados gráficos dos resultados pela Secretaria de Educação e discutidos com os professores.

Em São José dos Campos as planilhas preenchidas pelos professores da rede municipal de educação vão para a secretaria, que compila os dados por escola e por turma e até mesmo por aluno, em cada uma das disciplinas avaliadas. O técnico de avaliação, responsável pela parte quantitativa da avaliação, compila os dados e os envia para as escolas. A interpretação dos dados é realizada pelas escolas com ajuda da equipe de referência. A secretaria ainda elabora boletins com os resultados da avaliação que são divulgados em todas as escolas.

Em Valparaíso, uma assessora da secretaria explicou que todas as provas são corrigidas, depois um gráfico é construído e esse resultado é encaminhado para análise e discussão pelos professores nos HTPC's.

É oportuno destacar uma dimensão que o estudo revelou, pouco tratada nos textos que têm se dedicado a considerações

sobre as avaliações externas. Refere-se a como os responsáveis pela educação municipal vêm lidando com os alunos que apresentam deficiência. No caso de deficiência visual em que não há decorrência para o desempenho intelectual, tem-se o relato de uma coordenadora pedagógica de escola de Indaiatuba que informa o uso de provas ampliadas para alunos com baixa visão. Relato semelhante foi obtido em São José dos Campos, em que um técnico da secretaria informou aplicar, para os deficientes visuais, provas ampliadas e destacou que, mais recentemente, “já conseguimos fazer em braile” (Entrevista em 16/08/09).

Em relação à deficiência intelectual, em que esta compromete o desempenho escolar do aluno, no sentido de cumprimento de expectativas de aprendizagem nos termos e tempos estabelecidos como desejáveis no currículo escolar, as iniciativas municipais apresentam diferenças. Há desde a decisão de não aplicar a prova a esses alunos ou aplicá-la, mas não considerar na análise dos resultados, como é o caso de Marília, até tentativas de elaboração de provas personalizadas. Essa situação foi identificada em Indaiatuba, onde, a partir do que foi colocado como meta para a criança, se faz uma avaliação personalizada e se dá um retorno para a escola sobre o desempenho obtido na prova. No município de São José dos Campos, segundo uma técnica da Secretaria, há algumas adaptações. Os estagiários que acompanham esses alunos os auxiliam no dia da prova: “se o aluno necessita de ajuda para ler, o estagiário lerá a prova, se a ajuda que precisa é para grafar, então, grafará, e assim por diante” (Entrevista em 16/08/09).

Embora poucos municípios tenham mencionado como vêm lidando com as avaliações externas no âmbito da educação especial, há registros de que esse se constitui em um desafio a ser enfrentado, como comenta o assessor da secretaria de Lorena: “[...] outro desafio [...], nesse processo de inclusão, a gente vai começar a ter variáveis, inclusive porque essa criança vai ter que ter uma sistemática de avaliação diferenciada” (Entrevista em 27/08/2009).

Há evidências de que os gestores municipais vêm enfrentando a questão de como conciliar um atendimento que leve em conta, por um lado, ritmos diferenciados de desenvolvimento

de alunos e, por outro lado, dadas competências e habilidades exigidas no decorrer de determinados anos escolares. Em realidade, esse dilema vai além das crianças que apresentam deficiências que comprometem, de algum modo, seu desempenho escolar, remetendo ao impasse relativo a como tratar com a diversidade de interações que alunos estabelecem com a escola em sua trajetória escolar.

SOBRE O USO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES

Quanto ao uso dos resultados, os municípios declararam utilizá-los para repensar as ações pedagógicas que têm efeitos na aprendizagem dos alunos, além de cotejá-los com o cumprimento de metas estabelecidas, com destaque ao Ideb. Ainda foram identificadas iniciativas de bonificação docente tendo em conta resultados das avaliações externas.

Há evidências, nos relatos obtidos no âmbito da pesquisa “Bons resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: estudo exploratório de fatores explicativos”, de que os resultados das avaliações externas vêm pautando ações de formação de coordenadores pedagógicos das escolas e de professores, que se voltam prioritariamente para as lacunas constatadas na proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, por meio de provas. Registraram-se iniciativas, de Secretarias de Educação, que induzem as escolas a repensarem suas ações pedagógicas, estabelecendo ações que possam contribuir para a melhoria dos resultados das avaliações, com base na análise do desempenho dos alunos nas provas. No caso de Lorena, os resultados são utilizados para o estabelecimento de metas para a escola, pautadas nos resultados das três avaliações externas que ocorrem no município (Prova Brasil, Saesp e o Programa de Verificação do Rendimento Escolar da Rede Municipal de Ensino – Prove).

Além disso, ações direcionadas aos alunos que apresentam dificuldades escolares, usualmente denominadas de reforço escolar, foram identificadas e parecem ter sido intensificadas após a implementação de avaliações externas. Estas, muitas vezes oferecidas no contra turno de matrícula do aluno, tendem a tomar como parâmetro nuclear de planejamento os resultados das avaliações externas.⁷

⁷ Estudo intitulado: “Políticas de reforço escolar em municípios paulistas: mapeamento e caracterização” vem sendo conduzido por Jéssica Munhoz Araújo, bolsista de Iniciação Científica, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Sandra Zakia Sousa.

Nos municípios aqui estudados percebe-se a tendência de se associar bonificação aos docentes aos resultados obtidos pelos alunos nas provas, com base em diferentes critérios. Talvez estejamos assistindo, no âmbito dos municípios, a consolidação do que Sousa (2009) chamou de “a nova onda das políticas educacionais”, ao analisar o uso que vem sendo feito, por estados, de resultados de avaliações. Para a autora:

O reconhecimento do fraco poder indutor da avaliação tem impulsionado iniciativas de vinculação de seus resultados a incentivos. Embora alguns estados já recorressem a premiações e gratificações para estimular as escolas a buscarem garantir melhor desempenho de seus alunos, estas passam a se inscrever nas políticas com nova roupagem, por meio de contratos de gestão. (2009, p. 40)

Vejam os exemplos de ações dessa natureza vêm sendo esboçadas nos municípios:

No município de Barrinha, leva-se em consideração o resultado na Prova Brasil, no Saresp e no Sistema de Avaliação Municipal da Educação de Barrinha (Sameb). A avaliação do professor toma como critérios desempenho discente nas avaliações, assiduidade do professor e relacionamento entre professor e aluno. Há um instrumento de avaliação – questionário – no qual as diretoras atribuem pontos ao professor, que recebe o bônus equivalente ao seu total de pontos. Há, além do bônus, um 14º salário, cujo critério é apenas a assiduidade.

Em Barueri, além dos resultados serem utilizados para bonificar os professores, os diretores podem ser demitidos caso o resultado diminuir. De acordo com o Secretário de Educação, “a escola que teve uma nota na primeira avaliação, nota 7, média 7, se em novembro fizer a média 6,8, o diretor é mandado embora” (Entrevista em 03/08/2009).

Em Catanduva há referência, nos depoimentos coletados, de uso dos resultados para a bonificação dos professores.

Indaiatuba utiliza os resultados para compor a Gratificação de Produção e Aperfeiçoamento Profissional (GPAP), calculada pela consideração da assiduidade do professor, controle da repetência e evasão e do desempenho dos alunos nas avaliações externas, principalmente o obtido na avaliação organizada pelo próprio município.

Em Porto Ferreira, há bônus por assiduidade. No entanto, a secretária da Educação declarou, em 2009, que estava pensando em implementar o bônus por desempenho e deu indícios de que pretendia introduzir uma avaliação sistemática dos docentes no plano de carreira, sob critérios que fossem além da assiduidade e explicitou:

A gente pretende, no plano de carreira, ver se consegue valorizar mais aquele que tem a frequência, que tem uma boa avaliação perante os pais, perante a comunidade, em termos de rendimento mesmo. (Entrevista em 29/10/2010)

Já o secretário de São José dos Campos afirmou que o novo plano de carreira deveria contemplar essa questão.

O plano de carreira aqui, para os professores, é excelente. O avanço na carreira é excelente e é importante que assim continue sendo, se possível eles serem até mais incentivados, inclusive atrelado à questão de mérito. Eu acho que o que resume o plano de carreira é o seguinte: se ele já é muito bom aqui, a rede é vista como uma rede que você entra e eventualmente o salário inicial não é dos 10 mais, mas você rapidamente avança e isso é bom na carreira e na evolução. Acho que isso deve até ser acelerado, desde que atrelado a resultados, a méritos, a esforço e colheita de resultados. [...] isso vai sim ser discutido com o sindicato dos professores, para ser aprimorado, aprovado e entrar em prática já no ano que vem [2010]. (Secretário de Educação, entrevista em 16/08/09)

As informações coletadas indicam que a avaliação vem sendo apropriada pela gestão municipal, orientando propostas e práticas de secretarias e de escolas, abrangendo desde usos com caráter formativo, seja de alunos ou professores, até sua associação a prêmios e diferenciações salariais.

É oportuno ainda realçar que, ao se assumir resultados de avaliações externas como a principal referência de qualidade da educação, se tem uma convergência para a noção de qualidade como expressão de proficiência em determinadas disciplinas escolares. Ao se enfatizar alguns produtos em detrimento dos processos, bem como, ao não se considerar, nas análises dos resultados das provas, os contextos de produção e reprodução dos saberes escolares, tende-se a difundir uma noção restrita de qualidade.

CONCLUSÕES E PISTAS PARA OUTRAS PESQUISAS

O reconhecimento da tendência de municípios criarem propostas próprias de avaliação motivou a realização do presente estudo, que traz pistas sobre como vêm se configurando propostas de avaliação concebidas no âmbito de municípios paulistas e suas possíveis relações com o modo de conceber e de conduzir a política educacional pelo governo federal.

A investigação aponta que a avaliação vem sendo assumida, por gestores das redes e por seus profissionais, como instrumento de monitoramento e controle do ensino fundamental, atribuindo-se à iniciativa local maior poder de subsidiar decisões, comparando-se com os elementos trazidos pela avaliação conduzida pelo governo federal, em especial, a Prova Brasil.

No entanto, as evidências coletadas com a pesquisa sugerem uma conformação dos delineamentos propostos em âmbito municipal às características e aos parâmetros vigentes nas iniciativas de avaliação do governo federal. Podemos dizer que o movimento adotado pelos municípios nos anos 2000 foi o mesmo trilhado pelos estados nos anos 1990, a partir da política do governo federal de implantação do Saeb, empreendida no final da década de 1980.

Não se observou nas redes de ensino a proposição de modalidades de avaliação que representassem abordagens alternativas ou complementares às assumidas em âmbito federal. Em especial, a implementação de processos de autoavaliação das escolas, que poderia representar a produção de informações complementares a avaliação de proficiência dos alunos, não parece ser ainda uma perspectiva incorporada na gestão municipal.⁸

O que tem destaque nesse contexto é a contradição entre a *descentralização anunciada* e a *centralização praticada*, que podemos também chamar de “hibridismo”, conforme análise de Barroso (2006). Nos anos 1980, com a redemocratização das relações políticas no país, a descentralização emergiu como um dos pilares da legislação educacional e das políticas governamentais, apesar disso, depois de 30 anos, reconhecemos um movimento nas práticas educacionais em todos os níveis, que evidenciam uma centralização *mutatis mutandis*

⁸ Iniciativa nesse sentido vem sendo conduzida na rede municipal de Campinas (SORDI, SOUZA, 2009).

na concepção, organização e implantação dos sistemas de avaliação. É o governo federal desempenhando um papel estratégico na indução e controle das políticas e na prerrogativa de pautar parâmetros de qualidade, conforme análise já citada de Oliveira e Sousa (2010).

Há indícios de uma redução curricular que se consolida, pouco a pouco, com a valorização dos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática, o que não é diferente com as avaliações criadas pelos municípios. Os dados apontam para um reforço do que já vem sendo feito pelo governo federal e por governos estaduais, principalmente em relação às séries e aos conteúdos avaliados, percebe-se, assim, que não há novidade em relação às avaliações existentes.

Ao tempo em que se reconhece uma ênfase em resultados de avaliações, que induz ao estreitamento do currículo escolar e, até mesmo, supervaloriza as provas como instrumento de avaliação, há que se realçar que, de algum modo, tem mobilizado os diversos segmentos das redes de ensino para a garantia de desenvolvimento dos alunos, mesmo que esse se restrinja ao domínio de conteúdos e habilidades de determinadas disciplinas.

A investigação desenvolvida permitiu aproximação com as análises de Ovando (2011) que pesquisou como e para que dez municípios sul mato-grossenses incorporaram a avaliação na implementação de suas políticas educacionais. O destaque feito pela autora sobre o fato de o Ideb ter se constituído como um fator indutor de maior atenção aos resultados de desempenho de alunos também é perceptível nos municípios paulistas pesquisados.

O Ideb, criado pelo governo federal em 2007, tendo como marco da sua série histórica o ano de 2005 – para ser um indicador que possibilitasse um “monitoramento permanente e medição do progresso dos programas em relação às metas e resultados fixados” na educação brasileira (FERNANDES, 2007, p. 6), parece ter logrado êxito nos municípios pesquisados, quando analisamos as datas de implantação das avaliações.

As razões declaradas pelos entrevistados para a criação de seus próprios sistemas de avaliação convergem para a afirmação de “ter um diagnóstico do desenvolvimento dos alunos”. É importante esclarecer que os dados disponibilizados pela

Prova Brasil permitem às escolas e ao sistema de ensino, informações que possibilitam diagnósticos de várias ordens, subsidiando políticas educacionais.

Cabe trazer ao debate a necessidade de se enfrentar a perspectiva de colaboração entre os sistemas de ensino na condução das iniciativas de avaliação, o que é preconizado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996). Dentre as incumbências da União, essa lei prevê que seja assegurado “processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Importa ressaltar a urgência da avaliação e análise pedagógica sobre o excesso de provas oficiais às quais os alunos são submetidos regularmente. Ainda, merece atenção e aprofundamentos analíticos futuros a questão da fragilidade técnica das avaliações empreendidas pelos municípios, pois a forma de fazer a avaliação pode falsear dados e induzir as redes municipais não a acertos, mas, sim, a equívocos.

Embora com as dificuldades sinalizadas, a investigação lançou luzes sobre como as gestões municipais estão propondo alternativas para enfrentar os desafios da educação pública e garantir ações políticas com perspectivas de construir a tão almejada qualidade da educação.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política* - Dossiê “Federalismo”, n. 24, Curitiba, jun. 2005.
- BARROSO, João. A regulação das políticas Públicas de Educação. *Educa*: Unidade de I&D de Ciências da Educação, Lisboa: 2006.
- BONAMINO, Alicia C. de ; BESSA, Nícia. O “Estado da avaliação” nos Estados. In: BONAMINO, Alicia C. de; BESSA, Nícia; FRANCO, Creso. *Avaliação da educação básica – pesquisa e gestão*. Rio de Janeiro: Loyola, 2004.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

FERNANDES, Reynaldo. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília, MEC/Inep, 2007.

FREITAS, Dirce Nei T. de. *A Avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas: Autores Associados, 2007.

GRAÇA, Heleonora C. da. No espelho da avaliação externa: o ensino público municipal de Aracaju. *Estudos de Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 489-504, set./dez. 2010.

LOPES, Valéria V. *Cartografia da avaliação educacional no Brasil*. 2007. 198 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

OVANDO, Nataly G. *A Avaliação na política educacional de municípios sul-mato-grossenses*. 2011. 66 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, 2011.

SORDI, Mara R. L. de; SOUZA, Eliana da S. *A Avaliação como instância mediadora da qualidade da escola pública: a rede municipal de educação de Campinas como espaço de aprendizagem*. Campinas: Millennium; Secretaria de Educação de Campinas, 2009.

SOUSA, Sandra Z. Avaliação e gestão da educação básica. In: DOURADO, Luiz. *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009.

SOUSA, Sandra Z.; OLIVEIRA, Romualdo P. de. Sistemas Estaduais de Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, set./dez., 2010, p. 793-822.

_____. Sistemas de avaliação educacional no Brasil: características, tendências e uso dos resultados. *Relatório de pesquisa apresentado à Fapesp*, São Paulo, jul. 2007.

WERLE, Flávia O. C.; THUM, Adriane B.; ANDRADE, Alenis C. de. Processo nacional de avaliação do rendimento escolar: tema esquecido entre os Sistemas Municipais de Ensino. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 397-420, jul./set. 2009.

SANDRA ZAKIA SOUSA

Doutora em Educação pela Faculdade de Educação
da Universidade de São Paulo, Professora da
Universidade de São Paulo e do Mestrado em Educação
da Unicid
sanzakia@usp.br

CLÁUDIA OLIVEIRA PIMENTA

Bacharel e licenciada em História, respectivamente, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Faculdades Ipiranga. Mestranda em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, Professora de História da rede estadual paulista e Assessora de Programas da Ação Educativa
pimentaclaudia@usp.br

CRISTIANE MACHADO

Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Pesquisadora voluntária no GEPPEP da Universidade de São Paulo. Assessora na Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos
cristiane13machado@yahoo.com.br

Recebido em: MAIO 2012

Aprovado para publicação em: SETEMBRO 2012