

PERCEPÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE MINAS GERAIS SOBRE AS AVALIAÇÕES EXTERNAS

Edna Martins Borges
UFMG

edna.borges25@yahoo.com.br

RESUMO: Esse artigo apresenta resultados da pesquisa desenvolvida no doutorado naFaE/UFMG, que buscou apreender e analisar a percepção de diretores de escolas públicas estaduais de Minas Gerais, sobre os efeitos do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) no contexto escolar. A opção pelo estado de Minas Gerais ocorreu em função de ele ser um dos pioneiros no campo da avaliação educacional, tendo consolidado uma dinâmica de trabalho na rede de ensino sustentada na relação entre avaliação, planejamento e controle. As avaliações externas em larga escala e o sistema de monitoramento derivado delas, podem ser considerados os eixos estruturantes das reformas educacionais da década de 1990. Tendo em vista a centralidade dessas avaliações como estratégia empreendida pelos Estados nacionais, nas orientações de suas políticas públicas, pode-se afirmar que estamos diante de uma nova fase do papel do Estado, denominado de Estado-avaliador, no qual novas formas de regulação são estabelecidas. Também no Brasil, as avaliações externas têm ocupado um espaço proeminente na agenda educacional e, em Minas Gerais, a implantação de um programa de avaliação educacional ocorreu em 1992, evoluindo para a criação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica (SIMAVE), composto atualmente pelo PROALFA, PROEB e PAAE. Do ponto de vista político, a consolidação do SIMAVE coincide com a implantação de um novo modelo de gestão no estafó de Minas Gerais, denominado de “Choque de Gestão”, que apresenta semelhanças com o modelo de gestão New Public Management (NPM). A pesquisa acadêmica que ampara a elaboração deste texto adotou uma abordagem quali-quantitativa. Verificou-se que, na percepção da maioria dos 978 diretores participantes (26,7%), as avaliações externas são relevantes e os profissionais da escola possuem uma compreensão satisfatória dos resultados e da escala de proficiência do PROEB. A maioria dos diretores apresenta, de modo geral, uma percepção positiva sobre os efeitos das avaliações externas no contexto escolar. Os diretores respondentes as consideram como legítimas, como um

1

importante instrumento diagnóstico de auxílio à escola e avaliam que elas contribuem para a melhoria qualidade da educação.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação Educacional; Diretores Escolares; Contexto Escolar.

Introdução

Entre os anos de 2012 e 2015, realizamos pesquisa de doutorado que teve como objetivo verificar a percepção de diretores¹ de escolas de educação básica (ensino fundamental e médio) da rede pública estadual de Minas Gerais sobre os efeitos do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) no contexto escolar, nos seguintes aspectos: a) planejamento e gestão do processo ensino e aprendizagem; b) mudanças curriculares; c) avaliação interna da aprendizagem; d) avaliações externas e seus possíveis efeitos sobre os estudantes e professores; e) práticas coletivas e colaborativas entre os profissionais; f) relacionamento com as famílias e a comunidade; g) pressão pelos resultados; h) grau de autonomia das atividades desenvolvidas; i) estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes nos testes.

Para analisar os eventuais efeitos do PROEB no contexto escolar das escolas públicas estaduais, na percepção dos diretores, foram utilizadas diferentes estratégias de investigação. A pesquisa bibliográfica objetivou construir um referencial de análise para as informações coletadas e a pesquisa documental a compreensão da reforma educacional brasileira, da criação do sistema nacional de avaliação da educação básica e do sistema mineiro de avaliação. A pesquisa de campo foi realizada mediante a aplicação de questionários, encaminhados por *e-mail* a todas as escolas públicas estaduais de Minas Gerais e respondidos por 978 diretores escolares, o que corresponde a 26,7% do total de diretores da rede estadual de ensino. A escolha dos diretores como sujeitos da pesquisa deve-se ao fato deles terem adquirido uma centralidade nas políticas educacionais orientadas pelas reformas educativas, em especial com as políticas focadas na descentralização pedagógica, administrativa e financeira das escolas e, por outro lado, nos resultados das avaliações externas.

¹ O processo de escolha dos diretores das escolas públicas estaduais de Minas Gerais é realizado por meio de processo seletivo, compreendendo duas etapas: a primeira consiste de provas para avaliação da titulação e da capacidade de gerenciamento do candidato e, a segunda etapa, através da eleição, com a participação da comunidade escolar, cujos candidatos concorrentes seriam aqueles aprovados na primeira etapa.

O artigo apresenta um breve histórico do contexto internacional e a emergência das avaliações externas nas reformas educacionais, destacando possíveis implicações para a reforma educacional brasileira; um breve histórico das avaliações externas no Brasil e no estado de Minas Gerais e sua relevância no debate relativo à melhoria da qualidade educacional. Por último, analisamos os dados da pesquisa de campo, que indicam uma percepção positiva dos diretores escolares sobre as avaliações externas, e buscamos fazer possíveis correlações com pesquisas acadêmicas já existentes. Por último, traçamos algumas considerações.

3

1) O contexto internacional e a emergência das avaliações externas em larga escala nas reformas educacionais

As reformas educacionais da década de 1990 ocorreram em um contexto mais amplo de reformas políticas, econômicas e sociais que colocaram em xeque a forma de organização e funcionamento do Estado que emergiu no pós Segunda Guerra Mundial – o *Welfare State*². A crise de legitimidade e de racionalidade do *Welfare State*, bem como a emergência de referenciais políticos neoliberais colocará em causa “os modos burocráticos de gestão da ação pública e introduzirá preocupações de gestão, até então, características do sector privado, como a preocupação pela eficácia, eficiência e prestação de contas –*accountability*” (Maroy, 2007, p. 88), dando origem aos novos modelos de gestão no campo da administração pública.

A Nova Gestão Pública (NGP) que corresponde à versão em inglês *New Public Management* (NPM), se apoiou no discurso da modernização do setor público e, apesar de existir um pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas, em razão das características históricas, institucionais e culturais de cada nação, suas principais tendências são: a) incentivo de ação de parcerias do setor público com o setor privado e com as organizações não governamentais; b) ampla introdução de mecanismos de

² *Welfare State*, Estado de bem-estar social, Estado-providência ou Estado social: são as diversas denominações para um tipo de organização política e econômica, surgida no pós Segunda Guerra Mundial, que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Os pesquisadores apresentam opiniões diferentes sobre a origem do *Welfare State* – Esping-Andersen (1991) Pereira (2008), Fiori (1995), Behring e Boschetti (2008) – mas podemos apontar como ponto consensual o papel do Estado como agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e econômica do país.

avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade; c) maior autonomia às agências governamentais; d) descentralização política; e) estabelecimento do conceito de planejamento estratégico; f) flexibilidade das regras que regem a burocracia pública; g) profissionalização do servidor público; h) desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários; i) abertura da burocracia às exigências e demandas dos usuários.

Nesse período, a emergência de uma nova agenda econômica global veiculada e ampliada pelas novas tecnologias da informação e comunicação vem reclamar dos sistemas públicos de educação uma maior eficácia e eficiência e induzirá os Estados nacionais à redefinição das suas funções com o objetivo de tornarem-se mais competitivos.

É nesse contexto que ocorrem as reformas educacionais, primeiramente nos países centrais (Estados Unidos e Inglaterra) e, posteriormente, em vários países europeus e na América Latina. Estudos que se dedicaram à análise da forma de implementação e das características de diversas reformas educacionais (Gajardo, 2000; Casassus, 2001; Lessard, 2002; Afonso 1998) demonstram, que independentemente do lugar que os países ocupam no sistema capitalista internacional, percorrem caminhos bastante semelhantes e, às vezes, simultâneos, como é o caso da América Latina. Tais semelhanças se concretizam em propostas como a descentralização da gestão, melhoria da qualidade, equidade e eficiência dos sistemas educativos, maior autonomia às escolas e maior responsabilização dos seus profissionais pela qualidade educacional, focalização dos investimentos e, em especial, na implantação de novos sistemas de avaliação padronizada. Esta última tem se configurado como elemento de uniformidade das reformas, bem como em um novo modo de regulação das políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, ocorre uma redefinição do papel do Estado e das funções do poder central, dando origem a uma nova forma de ação do Estado, muitas vezes denominado de “Estado Regulador”, outras de “Estado Avaliador”, “Estado Articulador”, “Estado Mínimo” ou “Estado Gestor” (Afonso, 1998, 2005, 2012; Barroso, 2005; Lessard, 2008; Lima, 2011; Oliveira, 2000; Sousa & Arcas, 2010), entre outros. Esse “novo”

Estado implementará um novo modelo de regulação educativa, produto das novas articulações entre as demandas globais e as respostas locais que afetará substancialmente a gestão e organização do trabalho escolar, tendo nas avaliações externas do desempenho escolar dos estudantes o seu eixo central.

Segundo Ball (2001), é incorreto ver estes processos de reformas simplesmente como uma estratégia de des-regulação, pois são processos de “re-regulação, que representam não propriamente o abandono por parte do Estado dos seus mecanismos de controle, mas sim o estabelecimento de nova forma de controle” (p. 41). O Estado não se retira da educação, mas adota uma nova postura, o de regulador e avaliador, definindo as grandes orientações e as metas a serem atingidas. Será por meio da organização de um grande sistema de avaliação e monitoramento que o Estado saberá se os resultados desejados foram, ou não, alcançados.

Para além da introdução de novas estruturas e incentivos, o processo de reforma implica novas relações, valores e culturas. Impõe-se uma nova cultura, a cultura de desempenho competitivo e novas tecnologias de políticas, que “envolvem a implementação calculada de técnicas e artefatos para organizar as forças e capacidades humanas em redes funcionais de poder” (BALL, 2001, p. 105) e apresenta três elementos chaves: a forma do mercado (ou empresarial), gestão e performatividade que se opõem às velhas tecnologias do profissionalismo e burocracia.

Ao abordar a avaliação sob o ponto de vista político e organizacional, Lima (2011), destaca o seu processo de racionalização, identificando-a como avaliação científica ou neo-tayloriana. Essa lógica é denominada pelo autor de educação contábil, na qual a educação “é orientada para a performatividade competitiva, segundo o cânone gerencialista, com seus objetivos precisos e seus resultados rigorosamente quantificados” (p. 73).

Outro aspecto que vem sendo abordado na literatura sobre avaliação educacional é a sua associação com a prestação de contas e responsabilização (*accountability*). Segundo Afonso (2012), o conceito de *accountability* está enclausurado nas lógicas do pensamento único, neoconservador e neoliberal e indica “uma forma hierárquico-

burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas (...)", gerando formas autoritárias de responsabilização das instituições educacionais e dos indivíduos.

Afonso (2012) avalia como sendo necessária a articulação da avaliação com a prestação de contas e a responsabilização, mas com outra configuração, "pressupondo relações e conexões mais abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstruírem", e que se legitimem em valores e princípios essenciais, como a cidadania crítica, o *empowerment*, o direito à informação e a transparência.

Ao discutir a relação entre avaliação e qualidade, Sá (2009) observa que a qualidade, como avaliação, tem sido vista como uma espécie de amuleto capaz de sanar a crise que se abate sobre a educação. Contextualiza que o discurso da qualidade ganhou destaque no cenário educacional a partir de finais da década de 1980 e princípios da década de 1990, período em que a "agenda da democratização cede progressivamente lugar ao discurso da qualidade, entendendo-se esta na sua versão mercantil" (p. 93). O autor ressalta que não há nada de demoníaco no termo qualidade, mas que é importante "pôr a descoberto" os discursos hegemônicos que a veiculam (idem, p. 94). Na perspectiva de Sousa e Arcas (2010), as políticas de avaliação "podem conter possibilidades emancipadoras ou virem a servir à intensificação das desigualdades educacionais e sociais, seus fins e meios e os usos de seus resultados são reveladores do real significado que assumem no processo educacional" (p. 187).

3. A reforma educacional brasileira

A reforma educacional no Brasil³ desenvolveu-se no marco da reforma do Estado brasileiro que se iniciou em meados dos anos de 1990 e estendeu-se, de forma escalonada e diversificada, aos entes federados. Para um dos principais mentores da reforma do Estado brasileiro, Bresser Pereira, a crise dos anos 80 teve como causa a crise do Estado, uma crise do modo de intervenção estatal e uma crise da forma

³ A educação no Brasil é organizada em dois grandes níveis: Educação Básica e Educação Superior. A educação básica possui três etapas: educação infantil para crianças de zero a cinco anos de idade, ensino fundamental com duração de nove anos, para pessoas dos seis aos 14 anos de idade, ensino médio, para jovens de 15 a 17 anos de idade. O ensino é obrigatório para pessoas com idade de 4 a 17 anos.

burocrática pela qual o Estado é administrado (Bresser Pereira, 1997) e para solucioná-la era necessário reformar o Estado, reconstruí-lo. Assim, o caminho apontado para empreender a reforma do Estado brasileiro passava pela redefinição do papel desse Estado, cuja atuação se deslocaria de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para a função de Estado regulador.

Na avaliação de Oliveira (2015), no Brasil, a Nova Gestão Pública Gerencial (NGP) trouxe “o esmaecimento da noção de direito e da concepção de público que nos anos de 1980 orientou o processo constituinte brasileiro”, instalando uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil e estabelecendo um novo comportamento entre o cidadão e a oferta de bens e serviços essenciais, que passou a ser pautado pela lógica do mercado. O princípio constitucional de universalidade das políticas sociais foi substituído pelo da focalização da oferta, acompanhado pelo da descentralização.

Ao analisar as peculiaridades do processo de reforma do Estado e da implantação das políticas públicas no Brasil na década de 1990, Oliveira (2015) faz uma análise bastante pertinente da qual nos apropriaremos. Para a autora, apesar de serem orientadas pelos princípios do neoliberalismo, as reformas do período “justificaram-se contraditoriamente como resultado de exigências dos movimentos sociais de maior participação na vida política”. De fato, isso pode ser facilmente observado na área educacional, onde os movimentos sociais, como os estudantes e dos professores, estiveram à frente da luta contra a ditadura militar, reivindicando educação pública, gratuita e de qualidade para todos e democratização da educação. Essas reivindicações traduziram-se em outras como a mudança na forma de organização e gestão democrática da educação. Em certa medida, as reformas do período na área educacional foram realizadas pelos entes federados sob o argumento de atendimento das reivindicações dos movimentos sociais por maior transparência, por meio de estruturas mais democráticas e flexíveis, maior eficiência e atendimento às diferenças, como veremos a seguir.

Assim, podemos afirmar que a reforma educacional brasileira constitui-se como um projeto político ambíguo, marcado por valores e princípios presentes no processo de democratização do país, assim como por elementos presentes na reconfiguração internacional da agenda econômica, pós-crise da década de 1970, em um contexto de

globalização, veiculada pelas tecnologias de comunicação e informação e pelos organismos internacionais.

No campo educacional, o discurso da reforma apoiou-se na crítica à ineficiência do sistema educacional que apresentava altas taxas de reprovação e evasão e baixo nível de desempenho dos alunos e na necessidade da avaliação externa associada ao processo de descentralização de responsabilidades e à autonomia administrativa, financeira e pedagógica da escola.

8

2) O Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil (SAEB)

Sem desconhecer que discussões sobre a importância de um sistema nacional de avaliação da educação já estivessem presentes no cenário educacional em décadas anteriores, destaca-se que a criação de um sistema nacional de avaliação da educação brasileira se dará no ano de 1988, com a apresentação ao Ministério da Educação da proposta de criação do Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau (SAEP), culminando com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A primeira aplicação do SAEB ocorreu em 1990, a segunda em 1993 e, desde então, as aplicações são de dois em dois anos. Com desenho amostral, o SAEB coleta dados sobre o desempenho cognitivo de estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, em Língua Portuguesa (leitura) e Matemática (resolução de problemas). Também são aplicados questionários para coletar dados sobre as características socioeconômicas e culturais de estudantes e seus hábitos de estudos, bem como das características das escolas, na perspectiva de informar estudos sobre fatores associados aos resultados das avaliações.

No decorrer da década de 1990 o SAEB passou alterações com repercussões no seu aspecto operacional, levando a um deslocamento da criação de uma cultura de avaliação no âmbito dos órgãos gestores das redes estaduais para a prioridade em monitorar as políticas e a qualidade da educação (Bonamino e Franco, 1999). Outras duas alterações significativas foram: a) a incorporação, em 1995, de uma nova metodologia estatística, conhecida como Teoria de Resposta ao Item (TRI), que permitiu entre outras coisas a

comparabilidade dos diversos ciclos da avaliação; b) a elaboração das Matrizes de Referência que descrevem as competências e habilidades que os estudantes deveriam dominar em cada série/ano avaliado, em Língua Portuguesa e Matemática e maior precisão na elaboração dos itens para compor a avaliação.

O período que se inicia em 2005 pode ser definido como de síntese, estruturação e consolidação de procedimentos advindos das avaliações em larga escala (WERLE, 2011). De fato, a maturidade do processo avaliativo permitirá para o ciclo de 2005 o desdobramento do SAEB em dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que é amostral e que mantém as mesmas características e objetivos do SAEB, aplicado até 2003 e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) – mais conhecida como Prova Brasil, que é censitária dentro de determinados critérios.

Com a introdução da ANRESC/Prova Brasil aprofunda-se a política de centralização de decisões e controle governamental de resultados dos sistemas educacionais, como também a ampliação do controle social possibilitado pela divulgação dos resultados das avaliações, pois quase todas as escolas públicas do ensino fundamental passaram a ser avaliadas. Ocorre também um *ranqueamento* das escolas, feito pela mídia, ainda que o Governo Federal tenha declarado não ser esta a sua intenção.

Além disso, abriu-se a possibilidade de criação, em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), proposto pelo MEC para servir de indicador de qualidade educacional. O indicador foi construído a partir da agregação dos dados do rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono), coletados por meio do Censo Escolar pelo INEP, e o desempenho dos estudantes, detectado por meio das médias de desempenho na Prova Brasil e no SAEB (BRASIL, 2008). As avaliações externas em larga escala, em nível federal, e o IDEB tornaram-se os principais instrumentos orientadores das ações políticas em educação do Ministério da Educação. Considera-se que a definição do IDEB como indicador de qualidade educacional, restringe o conceito de qualidade, pois abrange apenas dois aspectos do processo de escolarização: o desempenho cognitivo dos estudantes nos testes padronizados e a taxa de rendimento (aprovação).

3) O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica(SIMAVE)

O SIMAVE foi criado no ano de 2000 como um mecanismo estratégico de planejamento da política educacional do estado de Minas Gerais⁴, para a efetivação de políticas mais equitativas com o objetivo de melhorar a qualidade da educação. Apresenta como princípios a descentralização, participação, gestão consorciada, formação do professor, equidade, publicidade e independência. Insere-se no contexto da reforma do Estado, efetivada pelo governo brasileiro, na década de 1990 que, por sua vez, está alinhada com as transformações econômicas, políticas e sociais que atingiram diversos países do mundo a partir da década de 1970.

Inicialmente composto apenas pelo Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB), o SIMAVE ampliou-se e expandiu-se, com a criação do Programa de Avaliação da Aprendizagem (PAAE) e do Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), incluindo as redes de ensino dos 853 municípios de Minas Gerais.

O PROEB, foco da nossa pesquisa, nasceu com a regulamentação do SIMAVE, tendo como objetivo monitorar o desempenho dos alunos e das escolas do estado, por meio da aplicação sistemática de testes de avaliação dos níveis de proficiência e habilidades construídas pelos alunos e as escolas no processo educativo. Foi desenvolvido por meio de um acordo de cooperação técnica assinado com o Ministério da Educação Nacional, Ciência e Tecnologia, da França, e posteriormente com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), do Ministério da Educação (MINAS GERAIS, 2002, p. 44).

Após algumas mudanças, o PROEB atualmente avalia as habilidades e competências desenvolvidas em Língua Portuguesa e Matemática por todos os alunos matriculados no

⁴ Minas Gerais é uma das 27 unidades federativas do Brasil, localizada na Região Sudeste do país, sendo o quarto estado com a maior área territorial e o segundo em quantidade de habitantes. Seu território é subdividido em 853 municípios, a maior quantidade dentre os estados brasileiros. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Minas Gerais possui o segundo maior colégio eleitoral do país, com 15.019.136 cidadãos. Minas Gerais possui a segunda maior rede de ensino do país, com 4.746.926 estudantes em 2014, o que correspondia a 9,54% do total nacional.

5º e 9º anos do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, nas escolas públicas de Minas Gerais. Além dos testes, o PROEB inclui questionários para os alunos, com o objetivo de traçar o perfil socioeconômico e cultural, e questionários para professores e especialistas da escola. Além disso, são computados dados relativos às condições da escola e ao seu comportamento quanto à seletividade dos alunos (índice de evasão, repetência ou retenção).

Os documentos oficiais do PROEB indicam que a divulgação dos resultados por escola não tem como objetivo estabelecer uma classificação entre as mesmas, mas indicar os rumos a serem seguidos na política educacional de Minas, garantindo a equidade e a igualdade de oportunidades a todos os alunos da rede pública de educação básica em Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2000, p. 28).

Importante destacar que, a partir de 2002 foi implantado em Minas Gerais o Programa “Choque de Gestão”, com o objetivo de aplicar na administração pública um modelo inspirado no setor privado. O enxugamento da máquina, a bonificação de servidores de acordo com os resultados alcançados e a obsessão pela redução de despesas eram os pontos centrais. Uma das medidas do “Acordo de Resultados”, no âmbito desse programa, foi a vinculação dos reajustes salariais dos docentes e os bônus salariais ao desempenho das escolas no SIMAVE.

Com relação às avaliações externas, as metas pactuadas com as escolas são: percentual de alunos do 3º ano do EF no nível recomendado de leitura; proficiência média dos alunos do 3º ano do E.F das escolas estaduais – leitura; proficiência média dos alunos do 3º ano do E.F das escolas estaduais – leitura; proficiência média dos alunos do 5º ano, do 9º do E.F. e do 3º ano do EM das escolas estaduais em Português; proficiência média dos alunos do 5º ano, do 9º do E.F. e do 3º ano do EM das escolas estaduais em Matemática (Tripodi, 2014).

Para que o servidor possa reivindicar o recebimento do Prêmio de Produtividade o órgão ou a secretaria ao qual está vinculado deve ser signatária do Acordo de Resultados; obtenha resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional e realize a avaliação de desempenho individual permanente dos seus servidores.

Além dessas, o servidor deve ser ocupante de cargo de provimento efetivo ou de provimento em comissão ou detentor de função pública. A avaliação de desempenho do servidor está vinculada aos resultados da escola no PROEB. Assim, percebe-se uma estratégia da SEE-MG de responsabilização da escola pelos resultados e supõe-se que os profissionais da educação se mobilizem para a melhoria dos resultados dos alunos nas avaliações externas.

4) Percepção de diretores de escolas públicas estaduais de Minas Gerais sobre o impacto do PROEB no contexto escolar

12

5.1. A escola como espaço da pesquisa

Para caracterizar as especificidades e dinâmica da escola fizemos a opção de utilizar a categoria “contexto escolar”, mesmo sabendo que os contextos escolares são diferenciados, em função do contexto social, econômico e cultural da comunidade escolar na qual a escola está inserida, e em função da diversidade dos sujeitos que a frequentam e que nela trabalham. Sem a intenção de investigar os efeitos das avaliações externas na totalidade dos elementos que estão presentes no contexto escolar que pela sua abrangência e complexidade envolvem outros aspectos, além dos pedagógicos, financeiros e administrativos, optamos pelas seguintes categorias:

a) Planejamento e gestão do processo ensino e aprendizagem: o planejamento do ensino é considerado como uma fase pré-ativa de estruturação do programa a ser ensinado, de organização das atividades de ensino e aprendizagem, bem como de seleção e organização dos recursos e materiais pedagógicos e do estabelecimento de estratégias de recuperação dos alunos de menor rendimento. A gestão da classe é entendida como o conjunto de condições pré-estabelecidas para favorecer o desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem, envolve: a organização social da classe; a organização didática e material da aprendizagem, as tarefas destinadas ao controle da turma e de suas atividades.

b) Mudanças curriculares: trabalhamos com o conceito de currículo adotado nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (BRASIL, 2013, p. 23), como

“experiências escolares que se desdobram em torno do conhecimento, permeadas por relações sociais, buscando articular vivências e saberes dos alunos com os conhecimentos historicamente acumulados e contribuindo para construir a identidade dos estudantes” e com as diretrizes estabelecidas no art. 27 da Lei de Diretrizes da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), a saber: “I- a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; II- consideração das condições de escolaridade dos estudantes em cada estabelecimento; III- orientação para o trabalho, IV- promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não formais” (BRASIL, 1996).

13

c) Avaliação interna da aprendizagem: Avaliação da aprendizagem do aluno, em sala de aula, sob a responsabilidade do professor.

d) Avaliações externas e seus possíveis efeitos sobre os estudantes: a escola constitui um espaço de interações humanas. A interação envolve trocas entre sujeitos. No ambiente escolar essas interações ocorrem de maneira distinta – professor-professor, professor-aluno, aluno-aluno, professor-diretor, etc. As interações com os alunos nos diversos espaços da escola ocupam a maior parte do tempo que a maioria dos profissionais da escola dispõe, sendo importante detectar se as avaliações externas afetaram, e de que forma afetaram essa relação (Tardif e Lessard, 2012).

e) Práticas coletivas e colaborativas entre os profissionais da escola: Realizadas por meio de atividades formais como encontros, reuniões, comissões, tarefas comuns, participação em congressos, seminários, jornadas e colóquios pedagógicos, supervisão de estagiários, organização de projetos coletivos ou em dupla, planificações conjuntas, observação de aulas por pares, etc. ou de maneira informal como: conversas na sala dos professores, troca de ideias ou de materiais pedagógicos, encontros ocasionais em espaços fora da escola, etc.

f) Relacionamento com as famílias e a comunidade: Diz respeito às reuniões com os pais ou responsáveis pelos alunos para discussão do processo ensino aprendizagem e outros temas de interesse comum; participação dos pais no Colegiado Escolar, nas Assembleias Escolares, etc.

g) Pressão pelos resultados: Diz respeito às pressões sofridas pelos diretores escolares e docentes dos órgãos gestores dos sistemas de ensino, bem como da pressão que os diretores exercem sobre os professores para melhorarem o desempenho dos estudantes da escola nas avaliações externas. Inclui também as pressões dos pais e dos meios de comunicação.

h) Grau de autonomia das atividades desenvolvidas: Está relacionado à autonomia pedagógica, financeira e administrativa da escola, como por exemplo, a autonomia para a definição do projeto pedagógico da escola, do calendário escolar, do processo de avaliação de aprendizagem dos alunos, do desenvolvimento dos conteúdos curriculares e da alocação dos recursos humanos, financeiros e materiais.

i) Estratégias para melhorar o desempenho dos alunos nos testes: Diz respeito às estratégias que são construídas pelos diretores, especialistas (coordenadores pedagógicos) e professores para melhorarem o desempenho dos estudantes nas avaliações externas.

5.2. Metodologia

Optou-se pela vertente metodológica de cunho *quali-quantitativa*, por considerarmos ser a que melhor se adequa com o objetivo de se obter uma compreensão singular e detalhada do fenômeno em estudo, dos diferentes significados que os sujeitos lhe atribuem, com o intuito de chegar à compreensão do fenômeno no seu todo.

Para analisar os eventuais efeitos das avaliações externas em larga escala no contexto escolar das escolas públicas estaduais de Minas Gerais na percepção dos diretores escolares utilizamos pelas seguintes estratégias de investigação: a) A pesquisa bibliográfica visando de um lado, construir um referencial de análise das informações coletadas e, de outro, identificar estudos e pesquisas desenvolvidas nos últimos vinte e cinco anos sobre o tema das avaliações em larga escala, suas origens e pressupostos e seus usos e efeitos nas redes de ensino, em especial nas escolas; b) pesquisa documental na qual foram identificados e analisados a legislação e os documentos que possibilitaram uma compreensão da reforma educacional brasileira e da constituição do sistema nacional de avaliação da educação básica, bem como do sistema mineiro de

avaliação e da divulgação dos resultados do PROEB; c) a pesquisa de campo realizada mediante a aplicação de questionários, encaminhados por *e-mail* para todas as escolas públicas estaduais de Minas Gerais e respondidos por 978 (26,7%) diretores escolares. A análise e interpretação dos dados foram realizadas buscando-se estabelecer as relações e conexões entre a teoria e as pesquisas com a quais trabalhamos e os elementos apreendidos empiricamente.

5.3. Percepção dos diretores

A partir da análise das respostas dos 978 diretores de escolas públicas estaduais de Minas Gerais foi possível identificar suas percepções em torno das nove categorias priorizadas no contexto escolar.

Na percepção da maioria dos diretores respondentes da pesquisa, o PROEB levou os professores a estarem mais atentos à adequação do trabalho educativo aos ritmos de aprendizagem dos alunos e os especialistas a melhorarem o acompanhamento e supervisão da prática pedagógica dos professores. Consideram que a avaliação é uma boa estratégia para verificação dos conhecimentos adquiridos pelos estudantes e leva à melhoria no sistema de acompanhamento e adoção de medidas de promoção do sucesso escolar dos alunos.

Os diretores respondentes avaliam que mais pressionam os professores do que se sentem pressionados pela SEE-MG para melhorarem os resultados do desempenho dos alunos. A maioria cria formas específicas de cobrança ou de incentivos para os professores a partir dos resultados das avaliações externas. No entanto, na percepção destes diretores, as pressões para melhorar o desempenho da escola não têm levado a uma segregação dos estudantes dentro da escola e da sala de aula. O segmento dos pais é de onde os diretores percebem que vem menos pressão sobre os professores. Ainda na percepção dos diretores, as avaliações externas e as pressões para a melhoria dos resultados da escola não têm levado a um estreitamento curricular. A proposta curricular do estado (CBC) tem uma forte presença no contexto escolar, ainda que as matrizes de referência das avaliações também sejam levadas em consideração pelos docentes para a

organização dos seus planejamentos. No entanto, identifica-se um número significativo de diretores, cerca de 20%, cuja percepção aponta para um movimento de diminuição do tempo destinado à valorização das outras dimensões da formação do educando, para além das dimensões cognitivas, em função das avaliações externas.

Os diretores respondentes consideram que os estudantes não se sentem pressionados para melhorarem o desempenho nas avaliações externas e que elas não têm contribuído para aumentar o índice de evasão e de reprovação escolar.

As avaliações externas não tem provocado a diminuição das práticas colaborativas entre os professores, ao contrário, na percepção dos diretores há maior partilha de conhecimentos e experiências pedagógicas entre eles.

Com relação aos efeitos das avaliações externas nas avaliações internas (da aprendizagem dos alunos) a maioria dos diretores tem a percepção de que as avaliações externas provocam alterações nas concepções e na forma da avaliação da aprendizagem dos alunos e que contribuem para que os professores diversifiquem as formas de avaliação da aprendizagem. No entanto, não há consenso entre os diretores sobre a relação entre avaliação externa e motivação dos estudantes a aprender mais.

A comunidade escolar tem participado de atividades específicas para conhecer os resultados da escola nas avaliações externas e o Plano de Intervenção Pedagógica para melhorá-los. No entanto, os diretores não percebem que tenha aumentado a participação da comunidade em outras atividades da escola.

Ainda que o grau de autonomia das escolas seja relativo, em função das definições legais, não detectamos nos dados coletados que as avaliações externas tenham provocado alterações na autonomia da escola no que diz respeito à definição do seu projeto pedagógico, dos processos de avaliação da aprendizagem e das estratégias pedagógicas a serem utilizadas a partir dos resultados das avaliações.

Há uma discordância da quase totalidade dos diretores respondentes de que os professores estejam utilizando estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações sem realmente melhorar a aprendizagem. As estratégias mais utilizadas são: orientar os professores a realizar provas simuladas; criar formas específicas de

cobrança ou de incentivo a partir dos resultados; dar atenção especial à distribuição de aulas de Língua Portuguesa e Matemática dos anos avaliados para os professores que mais contribuem com a aprendizagem dos alunos; e investir pedagogicamente em determinados grupos de alunos.

A maioria dos diretores discorda que a política “Acordo de Resultados” e o “Prêmio por produtividade” geram insatisfação na categoria e que seja uma estratégia de controle sobre o trabalho do diretor. A maioria percebe essas políticas como estratégias do governo para incentivar o trabalho do gestor escolar.

A percepção dos diretores sobre os fatores determinantes no desempenho dos alunos não é consensual e apresenta contradições. A maioria avalia que a diferença de desempenho entre as escolas nas avaliações externas são mais um reflexo das características socioculturais e econômicas dos alunos do que da efetividade do trabalho do professor. No entanto, a maioria discorda que as diferenças de desempenho na própria escola, de ano para ano, possam ser creditadas mais à mudança nos testes do que às mudanças efetivas na escola.

6. Considerações finais

O contexto educacional mineiro, no qual investigamos a percepção de diretores sobre os efeitos das avaliações externas no contexto escolar, é próprio e singular, resultado de um longo processo histórico, construído pelos atores envolvidos. É importante destacar que a percepção e o posicionamento dos vários atores escolares sobre um determinado objeto, no caso as avaliações externas, pode ser diferenciada, pois esta depende do lugar que eles ocupam na estrutura escolar, suas vivências sociais e políticas e das trajetórias sociais das famílias e dos alunos atendidos pela escola.

A partir dos dados recolhidos e sistematizados em nossa pesquisa, podemos afirmar que os gestores de escolas públicas estaduais de Minas Gerais, participantes da pesquisa, apresentam, de modo geral, uma percepção positiva sobre os efeitos das avaliações externas no contexto escolar. Os diretores respondentes as consideram como legítimas,

como um importante instrumento diagnóstico de auxílio à escola e contribuição para a melhoria da educação.

Com relação às avaliações e o trabalho docente, a percepção dos diretores escolares é diferente dos resultados encontrados pela pesquisa empírica realizada por Madaus, Russel e Higgins (2009), diretamente com os professores. Segundo os autores, os testes de alto impacto estariam afetando a forma como os professores trabalham, por não levarem em consideração a demografia da sala de aula como um fator importante para a compreensão do desempenho dos alunos; por levarem a um aumento da segregação dos alunos que estão nas pontas dos desempenhos – mais altos e mais baixos – e uma atenção maior àqueles que estão próximos da média, com mais probabilidade de ter sucesso nos testes. Contrária, ainda, seus achados sobre o aumento da taxa de retenção e abandono escolar em função da pressão que os alunos estariam sentindo para melhorar o desempenho escolar.

Na percepção da maioria dos diretores, a política de avaliação e de responsabilização empreendida pelo estado não tem levado a um estreitamento curricular, restringindo-o aos conteúdos que são cobrados nos testes, na medida em que o CBC tem uma forte presença nas escolas. Discordam, ainda, que os professores estejam utilizando estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações sem realmente melhorar a aprendizagem e que as avaliações tenham alterado as relações colaborativas no interior da escola.

Essa percepção pode estar vinculada ao fato de que não foi implantada no estado de Minas Gerais formas de *accountability* de alto impacto. Mesmo que haja uma vinculação da política de avaliação com a política de incentivos salariais (Acordo de Resultados), não se verificou demissão de docentes e fechamento de escolas. Um aspecto que pode ter contribuído para a manutenção de relações colaborativas entre os professores é o fato do Prêmio de Produtividade não levar à competitividade entre os profissionais da escola e entre as escolas, tendo em vista que ele é pago ao conjunto dos servidores que atendem aos requisitos legais, da unidade escolar, “de acordo com a proporção da meta atingida” (Brooke, 2013).

Na política de avaliação externa em larga escala da educação mineira percebe-se a presença dos três pilares identificados por Afonso (2009) para a existência do *accountability*: avaliação, prestação de contas e responsabilização. Considera-se importante ampliar o debate sobre o potencial das políticas de *accountability* com perfis mais democráticos, salientando o direito da sociedade à informação e participação; do dever do poder público de prestar contas à sociedade de forma transparente e, por último, da necessidade de responsabilização dos diversos atores que negam às crianças, jovens e adultos o direito à educação.

Para além da percepção positiva dos diretores escolares sobre os efeitos das avaliações externas no contexto escolar é necessário não perder de vista, que mecanismos de autoavaliação devem ser incentivados no contexto escolar, por considerarmos que ao serem organizadas pela própria escola, com a participação de pais e comunidade, pode ser motivadora, formativa e promotora de *empowerment*.

Referências

Afonso A.J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia. Centro de Estudos em Educação e Psicologia.

_____. (2005). *Avaliação Educacional*: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 3. ed. São Paulo: Cortez.

_____. (2009). Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13 (1), 13-29.

_____. (2012). Para uma conceituação alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*. Campinas. V. 33, n. 119, p.471-484, abr.jun. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200008

Ball, S. J. (2001). Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, p. 99-116, Jul./Dez..

Behring, E. R.; Boschetti, I. (2008). Política social: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez.

Barroso, J (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 26, n.92, p. 725-751, Especial, out.

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

Brasil (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Legislação, Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 26 de out.2014.

Brasil (2013). Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica.

Bresser Pereira, L. C. (1997). A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da reforma do Estado*. Brasília: MARE.

Brooke, N. (2013). Responsabilização e prestação de contas na avaliação: Controvérsias sobre políticas de alto impacto. *Cadernos de Pesquisa*. Vol. 43, n° 148, São Paulo. Jan./Abr. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742013000100017&script=sci_arttext. Acesso em 20 de dezembro de 2013.

Casassus, J. (2001). A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. *Cadernos de Pesquisa*, n. 14, p. 7-28, nov.

Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política. n° 24, set. 1991.

Fiori, J. L. (1995). Estado do Bem Estar Social: Padrões e Crises. *Série Estudos em Saúde Coletiva*, n° 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social.

Gajardo, M. (2000). Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década. *PREAL - Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe*. Jun.

Lessard, C. (2011). Pesquisas e Políticas Educativas: uma interface problemática. Oliveira, D. A.; Duarte, A. (orgs). *Políticas Públicas e Educação: regulação e Conhecimento*. Belo Horizonte. Ed. Fino Traço.

Lima, L.C. (2011). Avaliação, competitividade e hiperburocracia. Alves M. P.; Ketele, Jean-Marie de. *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo*. Porto Editora.

Madaus, G., Russell, M. & HIGGINS, J. (2009). *The paradoxes of high stakes testing*. How they affect students, their parents, teachers, principals, schools, and society. Information Age.

Maroy, C. (2015). Les modes de régulation de l'École. In *Revue Internationale d'éducation de Sèvres*, 46, 87-98. 2007. Disponível em <http://ries.revues.org/754>. Acesso em maio de 2015.

Minas Gerais (2000). Secretaria de Estado de Educação. Resolução nº 104 de 14 de julho de 2000. Reedita com alterações a Resolução n.14 de 03 de fevereiro de 2000 que institui o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE e cria o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – PROEB. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais. 19 de julho de 2000. Diário Oficial, 04 de fevereiro de 2000.

_____. (2011). Secretaria de Estado de Educação. Resolução N.º 1812, de 22 de março de 2011. Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais e trata de outros dispositivos correlatos. *Diário Oficial do Estado*. Minas Gerais, 23 de março de 2011.

Oliveira, D. A.(2000). *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____. (2015). Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação e Sociedade*.

vol. 36, nº 132. Campinas, jul./set. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000300625.

Pereira, P. (2008). *Política Social: Temas e questões*. São Paulo: Cortez.

Sá, V. A. (2009) (auto)avaliação das escolas; “virtudes” e “efeitos” colaterais”. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, jan./mar.

Sousa, S.Z. & Arcas, P.H. (2010). Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações das escolas estaduais de São Paulo. *Educação: Teoria e Prática*. São Paulo, v. 20, n. 35, p.181-199, jul./dez.

Tardif, M.; Lessard, C. (2012). *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Tripodi, M. R. F. (2014). *A instituição da agenda contractual na educação mineira: arquitetura de uma reforma*. Tese de doutoramento não publicada. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Werle, F.O. C. (2011). Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez.