

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

Sônia Maria Oliveira da Rosa

**AVALIAÇÃO EXTERNA COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DOS  
PROCESSOS EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS  
MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL**

São Leopoldo  
2014

Sônia Maria Oliveira da Rosa

**AVALIAÇÃO EXTERNA COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DOS  
PROCESSOS EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS  
MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL**

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de Doutora, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Flávia Obino Corrêa Werle

São Leopoldo  
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R788a Rosa, Sônia Maria Oliveira da.

Avaliação externa como estratégia de gestão dos processos educacionais: Uma análise de políticas municipais no Rio Grande do Sul. / Sônia Maria Oliveira da Rosa. – São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós Graduação em Educação, 2014.

Trabalho para obtenção do título de Doutor em Educação  
221 p.

1. Gestão Educacional. 2. Educação. II. Título.

CDU 821.134.3(81)-31

(Bibliotecário responsável: Nelson Oliveira da Silva – CRB 10/854)

Sônia Maria Oliveira da Rosa

**AVALIAÇÃO EXTERNA COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DOS  
PROCESSOS EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS  
MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL**

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de Doutora, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS.

Aprovado em 24 de novembro de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>ª</sup> Dra. Flávia Obino Corrêa Werle (Orientadora) – UNISINOS

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Berenice Corsetti – UNISINOS

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Maria Isabel da Cunha – UNISINOS

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Marta Luz Sisson de Castro – PUCRS

---

Sandra Maria Zákia Lian Sousa - USP

---

*Para a minha leal família: Zeca, Caroline e Gabriella,  
Por que um cordão de quatro dobras não se pode romper.*

## AGRADECIMENTOS

Durante o percurso desta Tese, contei com compreensão, cumplicidade e apoio de muitas pessoas e instituições, às quais quero aproveitar este espaço para agradecer.

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, professora doutora Flávia Obino Corrêa Werle, que me incentivou, me desafiou e me encorajou nos momentos difíceis desta caminhada. A quem serei sempre grata por suas exigências e pela confiança depositada em minha capacidade.

Sou muito grata à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo apoio, proporcionando uma bolsa de estudos através do Programa Observatório da Educação o que permitiu o investimento nesta pesquisa.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos, que me aproximou da linha de pesquisa “Educação, História e Políticas”, permitindo compreender os conceitos discutidos no grupo de pesquisa voltada às instituições educacionais: sua história, estrutura, gestão, órgãos colegiados, planejamento e pesquisa, numa perspectiva de análise, crítica e proposições. Destaco, em especial, o comprometimento e o carinho das secretárias do Programa durante meu percurso acadêmico.

Aos municípios envolvidos nesta pesquisa pela colaboração nas entrevistas, na liberação dos documentos que corroboraram com as análises e pela carinhosa acolhida em suas Secretarias de Educação e escolas, em especial ao prefeito de Canoas Jairo Jorge que além de abrir as portas para pesquisa também oportunizou o encontro dos municípios envolvidos com a Avaliação Externa Municipal e suas implicações na gestão educacional.

Meu agradecimento também à União Nacional dos Conselhos Municipais do Rio Grande do Sul pela sua contribuição à pesquisa por meio dos Coordenadores Regionais, de modo especial ao Coordenador dessa Instituição, que entendeu a relevância deste estudo.

De forma muito respeitosa, agradeço ao Diretor-Presidente Celso Pitol, à Diretora Executiva Prof<sup>a</sup> Ma. Maria da Graça Ilgenfritz e ao Diretor de Estudos e Pesquisas Gabriel Gonçalves do Instituto Canoas XXI que colaboraram e priorizaram este investimento acadêmico, bem como aos meus colegas da Diretoria de Estudos e

Pesquisas: Felipe Gonçalves, Marlei Zarpelon, Daniel Colvara, Ciro Andrade, Renato Procasco e Guilherme pelo incondicional apoio.

Agradeço também à banca examinadora desta Tese: professoras doutoras Berenice Corsetti, Maria Isabel da Cunha, Marta Luz Sisson de Castro e Sandra Maria Zákia Lian Sousa pelas significativas intervenções.

Aos meus colegas do Programa de Pós-graduação em Educação da Unisinos pelo companheirismo e apoio nas minhas construções.

Especialmente, agradeço, a minha mãe e meu pai (em memória) que sempre foram os maiores incentivadores em minha trajetória acadêmica. Finalmente, mas não menos importante, eu agradeço o amor, a compreensão e a paciência de meu marido e minhas filhas, Caroline e Gabriella, que se adaptaram a uma rotina de três anos com pouca atenção, devido à divisão do tempo entre a família e a pesquisa.

## RESUMO

A finalidade desta pesquisa é identificar, no Estado do Rio Grande do Sul, os municípios que instituíram a avaliação própria em caráter externo na perspectiva de proficiência dos alunos. Tendo como foco as análises sobre as práticas avaliativas, entendidas como instrumentos diagnósticos para a gestão educacional local, procura compreender o movimento espiralado sobre a avaliação externa no âmbito nacional e local e como esse tem provocado um deslocamento nas práticas educacionais, instituindo outros ordenamentos de gestão escolar. Esta pesquisa tem por objetivo geral identificar e analisar a institucionalização das práticas avaliativas e as relações desse efeito na gestão Ensino Fundamental. Para tanto, foi preciso identificar os municípios que instituíram práticas avaliativas próprias; conhecer as práticas avaliativas externas dos municípios; analisar os dados do IDEB divulgados pelo INEP; compreender como os municípios organizam os processos de gestão na lógica da qualidade educacional; refletir sobre o papel do Estado-nação no que se refere às práticas avaliativas educacionais como possibilidade de políticas regulatórias; apontar as recorrências e singularidades apresentadas pelos municípios estudados, bem como as possibilidades de aproximação com os conceitos de regulação, multirregulação e contrarregulação. O estudo se inscreve no campo teórico, o qual sublinha os conceitos sobre políticas educacionais, avaliação e gestão na educação, tendo como problema a seguinte questão: de que maneira as práticas de avaliação em rede estão ou não institucionalizadas nos municípios do Rio Grande do Sul e como se estabelecem a gestão dos processos educacionais, considerando o conhecimento científico e a ação política? Para os processos de reflexão e análise sobre o objeto e seus contextos a partir de métodos e técnicas para a compreensão detalhada do estudo em pauta foi utilizada a metodologia qualitativa. Essa abordagem metodológica permitiu rastrear, conhecer, problematizar e produzir outros conhecimentos. Nesse mesmo viés, a perspectiva dialética contribuiu para a compreensão de que o estudo implica em contradições internas e externas que determinam o movimento de objetos e fenômenos. A abordagem empírica envolveu a pesquisa inicial à UNCME-RS, documentos oficiais, documentos didático-pedagógicos, entrevistas e sínteses dos relatórios do INEP sobre os municípios em questão. A abordagem, teórico-metodológica compreende o ciclo de política de Stephen Ball, envolvendo o contexto da influência, o contexto da produção dos textos, o contexto da



prática, o contexto dos resultados e o contexto da estratégia. O estudo revela que, dentre 497 municípios, apenas 7 desenvolvem algum tipo de avaliação em rede municipal e que 4 desses municípios organizaram uma prática avaliativa com foco na proficiência dos alunos (provas). Mostra também que dos 4 municípios envolvidos na pesquisa, dois institucionalizaram, de alguma maneira, suas práticas avaliativas. O estudo apresenta alinhamento entre o entendimento de tais construções como ferramentas de gestão educacional. As ações desses municípios no campo da gestão educacional teve relevo, tendo como ponto de partida os indicadores de qualidade educacional voltados para o investimento formativo, desempenho, sucesso e fracasso escolar. Apresenta ainda as formas de regulação impregnadas em diferentes níveis e contextos, marcando o circuito cultural da avaliação e da gestão local. Nesse sentido, o estudo possibilitou a visibilidade das fissuras e as fendas como estratégias de contrarregulação, fomentando a autonomia dos municípios estudados diante das políticas macroeducacionais a partir da qualidade negociada.

Palavras-chave: Avaliação Externa. Gestão Educacional. Contrarregulação. Ciclo de Políticas.

## ABSTRACT

The goal of this research is to identify the cities belonging to the State of Rio Grande do Sul which have instituted the self-assessment methods as an external feature on the perspective of students' proficiency, aiming the analysis on assessment methods as diagnosing instruments for local educational management. This is in order to understand the spiral movement of external assessment, local and nationwide, and how the prior has been displacing educational practices, installing different arrangements of educational management. The general objective of the research is to identify and analyze the institutionalization of assessment methods and its effects on the management of primary education<sup>1</sup>. In order to do so, it was necessary to identify the cities which have instituted external self-assessment methods, then get to know their means, analyze data from IDEB<sup>2</sup> disclosed by INEP<sup>3</sup>, understand how cities have organized the management procedures according to educational quality, think over the role played by the nation state concerning the educational assessment methods as a possibility of regulatory policy, point out the recurrences and singularities presented by the cities which have been analyzed and the possibilities of regulation concepts approach, multi-regulation and counter-regulation. The research establishes its theoretical foundation based on the education policy, assessment and educational management, raising the following question: how are assessment methods installed in the cities of Rio Grande do Sul, and how do they establish the procedures of educational management, regarding the scientific knowledge and political activity? Through the processes of reflection and analysis, a qualitative research has been conducted to fully understand each detail of the subject and its contexts. This approach allowed to track, acknowledge, raise other issues and produce new knowledge. Thereafter, the dialectical perspective has contributed to the understanding that this study implies internal and external contradictions which determine the course of objects and phenomena. The empirical approach has involved the initial research to UNCME-RS, legal documents, pedagogic-didactic documents, interviews, and summaries of INEP's reports on the cities themselves. The approach comprises Stephen Ball's policy cycle, that is, the context of influence, the context of

---

1 Which in this context covers from 1<sup>st</sup> grade to 9<sup>th</sup> grade;

2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Primary Education Development Indicator (unofficial translation);

3 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, National Institute of Studies and Research (unofficial translation);

policy-text producing, the context of practice, and contexts of outcomes and policy strategy. The study reveals only 7 out of 497 cities have actually developed some sort of assessment at municipal schools, in which 4 of them have organized an assessment method aiming to students' proficiency (such as exams) according to data gathered for the research. It also shows that 2 out of 4 of the cities involved somehow have institutionalized their assessment methods. The study aligns with the understanding of such methods as educational management devices. The activity of these cities on the educational management field can be noticed by education quality indicators towards school formative investments, performance, success and failure. Furthermore, it presents regulation forms deeply rooted at different levels and contexts, defining the cultural circuit of assessment and local management. Accordingly, the study has granted the visibility of gaps which allow strategies of counter-regulation, feeding the analyzed cities' autonomy before macro-level policies of education on the quality at hand.

Key-words: External assessment. Educational management. Counter-regulation. Policy Cycle.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Caracterização dos municípios.....	36
Quadro 2	Avaliação em Rede dos Municípios.....	38
Quadro 3	Mapa da FAMURS com a localização dos municípios.....	40
Quadro 4	Fontes Bibliográficas.....	46
Quadro 5	FASILGEP.....	50
Quadro 6	Escolhas Metodológicas.....	54
Quadro 7	Quadro adaptado pela autora: base nos conceitos de Fadul e Souza (2006).....	68
Quadro 8	Reformas Educacionais na Primeira República.....	85
Quadro 9	Avaliações do SAEB.....	92
Quadro 10	IDH dos Municípios.....	94
Quadro 11	Níveis do IDH no Brasil.....	94
Quadro 12	PISA.....	99
Quadro 13	Convenções e Tratados Internacionais.....	107
Quadro 14	IDEB no Plano Nacional de Educação (2014-2024).....	114
Quadro 15	IBGE Cidades.....	127
Quadro 16	Ciclo de Políticas.....	135
Quadro 17	Avaliações Externas dos municípios.....	167
Quadro 18	Gestão pedagógica, administrativa e cultural de Carazinho.....	171
Quadro 19	Indicadores educacionais dos municípios em estudo.....	178
Quadro 20	Organização curricular dos municípios em estudo.....	182
Quadro 21	IDEB dos municípios em estudo.....	185
Quadro 22	Taxa de aprovação dos municípios.....	188
Quadro 23	Taxa de reprovação dos municípios.....	188

## LISTA DE SIGLAS

ADE	Arranjos de Desenvolvimento Educacional
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
APEE	Ação e Planejamento Estratégico Escolar
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Dissertações e Teses
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQI	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEALE	Centro de Alfabetização Leitura e Escrita
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe da ONU
EGC	Escola de Gestão e Cidadania
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FASIL-GEP	Fórum Avançado de Socialização dos Indicadores Locais na Gestão Pública
FASIL-GEP	Fórum Avançado de Socialização de Indicadores Locais na Gestão Pública
FUMEC	Fundação Municipal para Educação Comunitária
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GATS	Acordo Geral sobre Comércio e Serviços
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEC	Índice de Desenvolvimento Educacional de Castro
IDE Rio	Índice de Desenvolvimento Educacional do Rio
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituição de Ensino Superior
INDIQUE	Indicadores da Qualidade na Educação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ME	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
OBMEP	Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OLP	Olimpíada da Língua Portuguesa
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento Educacional
PISA	Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa

PNE	Plano Nacional de educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PQVEM	Programa de Qualidade e Valorização da Educação Municipal
PRATTEIN	Consultoria de Desenvolvimento Social
PREAL	Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEM	Sistema de Avaliação da Educação Municipal
SAEMP	Sistema de Avaliação da Educação Municipal de Petrolina
SAEMV	Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória
SAREM	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de Marília
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
TIC's	Tecnologias da Informação e Comunicação
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNCME-RS	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	15
<b>1</b>	<b>ESCOLHAS METODOLÓGICAS: UM JEITO DE APRESENTAR OS INTERESSES INVESTIGATIVOS.....</b>	25
1.1	Situando e caracterizando o objeto de pesquisa: primeiros rastreamentos.....	28
1.2	Trilhas investigativas: o que vem sendo pensado e produzido sobre as políticas educacionais.....	40
1.3	Os fios da trama investigativa sob as lentes conceituais teórico-metodológicas.....	45
1.4	O Portfólio de Bordo: estratégias orgânicas de coleta de dados, organização de documentos e redimensionamentos necessários.....	51
<b>2</b>	<b>ESTADO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E QUALIDADE SOCIAL DO ENSINO BÁSICO.....</b>	56
2.1	Modos de Regulação nas perspectivas transnacional, nacional e multirregulações locais.....	59
2.1.1	O papel do Estado, as políticas públicas em educação no Brasil e os modelos de gestão.....	64
2.2	As políticas educacionais e o direito à educação.....	72
2.3	O desafio na qualidade social na educação básica: um tema escorregadio.....	74
<b>3</b>	<b>AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NO ENSINO FUNDAMENTAL.....</b>	80
3.1	O número no contexto educacional: o que a história nos conta?.....	81
3.1.1	A avaliação em larga escala como tecnologia para governar.....	93
3.2	A internacionalização das políticas educacionais e as influências na avaliação em larga escala no Brasil.....	98
3.2.1	Os impactos da globalização na educação.....	101
3.2.2	Pactos pela Educação: Atos Internacionais.....	104
3.3	Os dispositivos legais e Programas Ministeriais que sustentam a avaliação em larga escala no Brasil.....	110
<b>4</b>	<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO ÂMBITO MUNICIPAL.....</b>	124
4.1	Avaliação Externa Municipal: um panorama dos experimentos nos municípios brasileiros.....	126
4.2	O Ciclo de Políticas como ferramenta analítica: aproximações com os contextos da pesquisa.....	133
4.3	Descentralização, responsabilização e qualidade educacional: aspectos distintos e indissociáveis nas práticas de gestão.....	176
4.4	A institucionalização e caracterização das propostas de avaliação externa dos municípios no circuito da cultura avaliativa.....	184
4.5	Palavras Cruzadas - entre a diferenciação e a padronização: por que os municípios adotaram a política de avaliação externa municipal como estratégia para gestão local?.....	190
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO: UM JEITO DE FECHAR E ABRIR OUTRAS POSSIBILIDADES.....</b>	195
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	200
<b>7</b>	<b>APÊNDICES.....</b>	216

## INTRODUÇÃO

A educação escolarizada vem ganhando visibilidade através dos discursos<sup>4</sup> que circulam sobre avaliação externa como políticas educacionais regulatórias, tais discursos podem ser entendidos como fios que se completam e tecem uma série de enunciados<sup>5</sup>..., nos quais cada um dos sujeitos ocupa uma posição de poder, sendo narrados e enredados entre si, vão dando sentido ao atual cenário das políticas educacionais no país.

Esta pesquisa é fruto das minhas inquietudes enquanto pesquisadora e profissional na área de educação. A tentativa de compreender melhor a educação escolarizada, seu universo e suas implicações a partir do campo teórico escolhido, acompanha e, ao mesmo tempo, provoca ruídos em minha história profissional enquanto professora da educação básica e superior, diretora de escola e gerente de um dos programas estratégicos de governo PQVEM – Programa de Qualidade e Valorização da Educação Municipal na cidade de Canoas (2009-2012). Desse modo, pude entender que “[...] o que somos ou, melhor ainda, o sentido de quem somos, depende das histórias que contamos e das que contamos a nós mesmos. Em particular, das construções narrativas nas quais cada um de nós é, ao mesmo tempo, o autor, o narrador e o personagem principal” (LARROSA, 1994, p. 48). De certa maneira, contamos histórias a partir de discursos que conhecemos, são histórias que já nos contaram ou lidas outrora, que de alguma forma continuam a nos interpelar e a contribuir para produção das nossas próprias narrativas.

Também é possível dizer, a partir das considerações de Larrosa (1994), que narrar é enumerar, ordenar e conservar algumas informações já vividas ou experimentadas em um determinado tempo e espaço.

---

<sup>4</sup> Esta pesquisa não se inscreve em uma perspectiva pós-crítica. Entretanto o conceito sobre discurso está pautado nas afirmações de Hall (1997, p. 35) quando argumenta que é importante notar que o conceito de *discurso* neste uso não é puramente um “conceito linguístico”. Tem a ver com a língua e prática. Busca superar a distinção tradicional entre o que se *diz* (língua) e o que se *faz* (prática). Nesse sentido, argumenta Foucault (1986, p. 56), que este conceito não é entendido como simples conjunto de signos (elementos significantes que remetem a conteúdos ou a representações), mas como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. Em outra perspectiva, Austin (1990, p. 10) considera a importância da “linguagem como ação, como forma de atuação sobre o real, e portanto de constituição do real, e não meramente de representação ou correspondência com a realidade”. Dessa forma, conforme o autor “a linguagem deve ser tratada essencialmente como forma de ação [...] são as condições de uso da sentença que determinam seu significado” (AUSTIN, 1990, p. 11).

<sup>5</sup> De acordo com Veiga-Neto (2000), os significados não existem soltos no mundo, eles só existem a partir do momento em que forem enunciados, passando a fazer parte de um ou mais discursos. O autor também ratifica que os discursos não são apenas conjuntos de signos, mas práticas que formam os objetos de que falam.



O estudo sobre a avaliação educacional e “os modos de fabricação de um saber que reclama ‘perito’<sup>6</sup> e preparado para ser utilizado pelos decisores políticos” (CARVALHO, 2011, p. 185), constitui um cenário no qual o contexto internacional, nacional e local se relaciona, se retrai, se choca e se entrecruza. Esses movimentos permitem lançar olhares sobre as práticas educativas a partir das diferentes construções teóricas e metodológicas, bem como, o uso de materiais empíricos variados utilizados em muitos trabalhos acadêmicos e os decorrentes da própria pesquisa.

Estudos como esses mobilizaram este percurso investigativo e me levaram a indagar sobre as lentes a serem utilizadas para enxergar o que ainda não foi dito, registrado ou pesquisado. Mais do que tratar a respeito dos temas tão discutidos, mas ainda escorregadios, que alicerçaram e continuam dando fôlego às políticas educacionais como o neoliberalismo, a globalização, a normatização, a qualidade, entre outros, pretendi colocar sob suspeita possíveis (des) conexões das políticas de avaliação nacional com as variadas formas de regulação pautadas na gestão local, mais especificamente na esfera Municipal. Nessa linha de pensamento, registro minhas dúvidas, suspeitas, inquietações, curiosidades e dificuldades que atravessaram esta trajetória e, conseqüentemente, me permitiram compartilhar meu interesse pelo objeto de estudo – a avaliação externa no âmbito municipal e as práticas de gestão educacional que marcaram- e marcam a dinâmica das Secretarias Municipais de Educação, bem como as escolas arroladas na pesquisa de campo.

Esses discursos chamam a atenção sobre as políticas públicas voltadas à educação em diferentes esferas, sobretudo, em relação às práticas de gestão sob a ótica das formas de regulação, multirregulação e contrarregulação<sup>7</sup> ou da qualidade educacional negociada, conceitos estudados, refletidos e discutidos nas disciplinas e nos encontros de linha de pesquisa<sup>8</sup>. Tais conceitos foram preponderantes para compreender como se dá a institucionalização das práticas avaliativas nos municípios, considerando

---

<sup>6</sup> Grifos do autor.

<sup>7</sup> Os conceitos de regulação, multirregulação e contrarregulação serão desenvolvidos como algumas das categorias analíticas apresentadas nos capítulos da Tese.

<sup>8</sup> Educação, História e Políticas: Investiga políticas e processos vinculados à educação em diferentes configurações históricas. Aborda as processualidades educativas referentes aos distintos níveis e modalidades de ensino, bem como as que transcendem esses espaços escolares, entre as quais, movimentos sociais e trajetórias docentes e discentes. Estuda questões relativas à História da Educação, particularmente no período dos séculos XIX e XX. Investiga instituições escolares, sua história, estrutura, gestão, órgãos colegiados, planejamento e pesquisa, numa perspectiva de análise, de crítica e de proposições (texto original que caracteriza a Linha de Pesquisa 1 – <http://www.unisinos.br/mestrado-e-doutorado/educacao/linhas-de-pesquisa>. Acesso em: 10 set. 2012.

um Estado que não é mais o fornecedor de serviços, mas o gerenciador de políticas públicas, implicando em um duplo movimento: encolhimento do Estado e um alargamento das responsabilidades locais. Trata-se de um Estado comprometido com a produção da eficácia na realização de seus objetivos, delegando maior ou menor *autonomia* na resolução de problemas, assumindo um papel de controle sobre os serviços, tornando-se (in) visível no disciplinamento das políticas públicas centralizadas em diferentes programas, sendo a escola o núcleo de planejamento e execução na trama da gestão educacional.

Dessa maneira, a *garimpagem* dos documentos oficiais (contexto da produção de textos) e os movimentos das políticas (contexto da prática) que legitimam a avaliação em larga escala no Brasil, foram entendidos como uma construção social e histórica, assim como os projetos/programas/sistemas produzidos nos municípios que estão em consonância, ou não, com esta lógica educacional.

Entendo como contexto da prática os processos de interação entre os diversos grupos de interesse, mediados pelas instituições e pelos discursos instituídos, que estão em permanente movimento através do tempo e do espaço, delineando (des) caminhos construídos pelas inter-relações dos contextos.

Ball (1994), ao abordar a política como processo, sublinha que essa ocorre num ambiente institucional que, inclui não apenas as organizações e suas regras ou convenções, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e modelos que implicam em padrões de significação que guiam a ação humana. O autor destaca que a *política como texto* refere-se aos documentos oficiais, entendidos como produtos inacabados de esforços coletivos, em múltiplos níveis de interpretação e tradução. Enquanto *política como discurso* aponta para as disputas por poder, pelo controle de bens (recursos) e de discursos, em termos de vantagens e legitimidades sociais<sup>9</sup>. Enfatiza ainda, os limites impostos pelo próprio discurso, que não é falado, mas nos fala. Embora haja variedade de discursos, alguns são dominantes em relação a outros, construindo e permitindo as subjetividades, as vozes, as assimetrias, o conhecimento, as relações de poder e as discursividades<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> As discussões sobre políticas como texto e políticas como discurso, bem como a abordagem sobre o ciclo de políticas serão conceitos caros nesta pesquisa, sendo aprofundadas nos capítulos aqui desenvolvidos.

<sup>10</sup> O conceito de discursividade aqui será fundamentado na perspectiva de Bakhtin, em que o fenômeno da linguagem serve a uma função comunicativa dialógica. Para esse autor, “toda e qualquer enunciação existe em função de um diálogo” (BAKHTIN, 1997, p. 132). A configuração e a formatação do discurso

A avaliação externa no âmbito nacional e local tem provocado um deslocamento nas práticas educacionais, instituindo novos ordenamentos de gestão escolar. Esse deslocamento fez com que me sentisse desafiada no sentido de me debruçar sobre as discussões envolvendo essa temática.

Esta pesquisa está vinculada ao Programa Observatório de Educação – INEP/CAPES que objetiva proporcionar a articulação entre pós-graduação, licenciaturas e escolas de Educação Básica, além de estimular a produção acadêmica e a formação de acadêmicos pós-graduados, em nível de mestrado e doutorado. Sob a responsabilidade e organização da Prof<sup>a</sup> Dra Flávia Obino Corrêa Werle, o *Projeto Núcleo em Rede – Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática*, aprovado sob Edital nº 038/2010. Associados a esse grande núcleo estão pesquisadores doutores, professores do Ensino Superior colaboradores, professores da Educação Básica, alunos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado), além de colaboradores. O núcleo é formado pelas Instituições de Ensino Superior do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo. Dentre os Subprojetos atrelados ao Núcleo em Rede, destaco o Subprojeto Gestão da Educação Municipal e Indicadores de Desempenho também coordenado pela Prof<sup>a</sup> Dra Flávia Werle no qual esta pesquisa está inserida. Dentre os objetivos que balizam este Subprojeto sublinho três que estão bem engendrados na minha escolha investigativa:

- a) discutir as dimensões da gestão escolar no âmbito municipal, identificando elementos do contexto escolar que influenciam os resultados de aprendizagem dos alunos;
- b) descrever processos de mediação realizados pela gestão municipal, ensaiando relações explicativas para níveis de desempenho alcançado;
- c) identificar e descrever processos de gestão da educação municipal, relacionando tempos e espaços.

Essa tríade, bem marcada, dos objetivos do *Subprojeto Gestão da Educação Municipal e Indicadores de Desempenho* permitiu uma alquimia de ideias que estão sendo organizadas nesta Tese, tendo por *objetivo geral* identificar e analisar a institucionalização de práticas avaliativas de caráter externo ao nível municipal no

---

estão envolvidos em uma estrutura de relações permeadas por uma realidade social, cultural e histórica. A compreensão de linguagem, em última instância, considera o entrelaçamento entre o enunciado e o contexto.

Estado do Rio grande do Sul, investigando sobre suas práticas de gestão mediadas pelas políticas avaliativas num recorte temporal (2005/2012) <sup>11</sup> no Ensino Fundamental.

Os *desdobramentos dos objetivos* estão assim constituídos: identificar os municípios que instituíram práticas avaliativas próprias, procurando compreender suas lógicas e seus contextos; conhecer as práticas avaliativas externas dos municípios e os documentos que as legitimam; analisar os dados do IDEB divulgados pelo INEP, considerando o binômio nacional/local dos municípios pesquisados; investigar os contextos sociais, políticos e culturais que envolvem os municípios em estudo; compreender como os municípios organizam os processos educacionais e os processos avaliativos a partir dos princípios de qualidade educacional; identificar os dispositivos legais e programas afins que legitimam a avaliação externa nacional; refletir sobre o papel do Estado-nação no que se refere às práticas avaliativas educacionais como possibilidade de políticas regulatórias; apontar as recorrências e singularidades apresentadas pelos projetos/programas/sistemas estudados e as possibilidades de aproximação com os conceitos de regulação, multirregulação e contrarregulação.

Para tanto, optei pelo campo teórico que sublinha os conceitos sobre políticas educacionais, avaliação e gestão na Educação. Nessa perspectiva, os *nós* foram inevitáveis, alguns se apresentaram como amarrações analíticas necessárias e outros como problemas que nos instigam e impulsionam a escrutiná-los. Assim apresento o problema inicial desta pesquisa: de que maneira as práticas de avaliação em rede estão ou não institucionalizadas nos municípios do Rio Grande do Sul e como se estabelecem a gestão dos processos educacionais, considerando o conhecimento científico e a ação política?

Esse questionamento implica em outros desdobramentos a serem abordados neste trabalho: de que forma as políticas públicas educacionais (nacional/local) se relacionam e capilarizam às práticas de gestão nos municípios em estudo do Rio Grande do Sul? Como as práticas de gestão educacional vão se redimensionando, procurando outros sentidos para o processo educativo, considerando a qualidade social da educação<sup>12</sup> a partir das avaliações em larga escala acompanhadas das estatísticas como

---

<sup>11</sup> A opção por este recorte temporal está relacionado ao movimento avaliativo no que se refere a aplicação da primeira edição da Prova Brasil e os desdobramentos avaliativos que vem sendo institucionalizados em diferentes esferas educacionais.

<sup>12</sup> Este conceito polissêmico, escorregadio e caro será tratado, nesta pesquisa, a partir das concepções econômicas, socioculturais e responsabilidade dos gestores nas diferentes esferas públicas educacionais.

tecnologias do Estado? De que forma os discursos legais e pedagógicos sustentam e justificam tais práticas avaliativas nos municípios em estudo? Como as avaliações no binômio nacional e local ensinam, configuram e regulam os saberes e as práticas pedagógicas nesse novo contexto escolar? Tais indagações instigaram-me a olhar para os municípios do Rio Grande do Sul, procurando entender como as práticas de gestão são produzidas, implementadas e legitimadas sob a reinvenção da educação escolarizada que reedita modos de governar, considerando os projetos civilizatórios<sup>13</sup> já conhecidos e utilizados na história da educação brasileira com outras roupagens.

Entender a avaliação como prática social e cultural é compreendê-la como processo plural e relacional exercida nos diferentes contextos, sujeita a constantes transformações. Significa dizer que ela não é neutra, ao contrário, se constitui no circuito da educação escolarizada do qual os sujeitos envolvidos não podem escapar, imprimindo uma *cultura avaliativa*<sup>14</sup>. Assim, a análise sobre os efeitos da avaliação externa no Ensino Fundamental no Brasil como dispositivo da educação, compreende mapeamentos relacionados às práticas de gestão educacional no âmbito dos municípios estudados neste trabalho e que estão circunscritos nas políticas educacionais brasileiras mais amplas.

Documentos elaborados contendo a legislação e aportes teóricos que reúnem, organizam e pautam as discussões referentes à avaliação externa na esfera nacional direcionaram meus interesses investigativos, colocando sob suspeita verdades, as quais vêm sendo amplamente construídas e divulgadas. Assumo, então, uma postura de

---

<sup>13</sup> Para Elias (1994), com as mudanças políticas no século XIX, em que o absolutismo é substituído pelo autocontrole que também se absolutiza, a modernização da sociedade passa por um processo de racionalização que afeta as mentalidades e o dispositivo social. Tais mudanças implicaram algumas emergências ou necessidades para que os processos de autocontrole se efetivassem. Nesse sentido, os não escolarizados eram considerados problemas para a nova ordem estabelecida, ou seja, para um programa civilizador em que a incorporação dos pobres tornou-se necessária na sociedade civilizada. Veiga (2002) faz um estudo sobre a escolarização como projeto de civilização, trazendo como contribuição os estudos de Elias (1994), que nos ajuda a entender que o processo de civilização é como uma dinâmica que pressupõe alteração nas relações de poder e controle dos indivíduos, alterando as relações de interdependência e possibilitando a consolidação dos controles estatais. Nesta lógica, a autora observa a intenção do Estado de incluir os pobres na escolarização para contemplar o processo civilizatório, a fim de propor a homogeneização das relações sociais que, ao mesmo tempo, somente se estabeleceram como *homogênicas* por pressuporem uma diferenciação. Concretamente, nesse sentido, a escola estrutura-se como prática social com base no dispositivo escolarização; é produtora e reprodutora de formas sociais, da socialização, expressa na difusão da cultura escrita, do saber científico, e na produção dos talentos e da individualização.

<sup>14</sup> O conceito de Cultura Avaliativa será tratado no decorrer da Tese.

estranhamento e desconfiança para com as mesmas, procurando entender como os mecanismos avaliativos vêm se estabelecendo nos municípios investigados.

O desafio deste trabalho está na opção de trabalhar com uma temática emergente aproximando discussões, problematizasses e desdobramentos pertinentes ao objeto de pesquisa, temática esta, que já se encontra nas agendas dos gestores públicos em diferentes esferas educacionais do país.

Reconheço a responsabilidade, a ética e o rigor exigido devido temática escolhida nesta pesquisa.

Tomando os dados estatísticos do INEP como canal de divulgação e produção de informações, saberes e representações sobre as avaliações, o desafio é também trazer à discussão esta temática, que está em evidência nacionalmente, principalmente, pela complexidade do próprio tema e o que ele representa na educação escolarizada deste país. A díade acesso e permanência são questões que chamam a atenção nos documentos produzidos e que aparecem (re) apresentadas, em diferentes formas de divulgação, como sendo a solução para os “males” da Educação Básica brasileira. Este binômio produz ecos na trama das avaliações externas, sendo estas entendidas como diagnóstico para a qualidade educacional.

Trabalhar com essa temática, apresentada por diferentes materiais de análise, implica em percorrer por caminhos sem placas de sinalização. Nesse sentido, o tráfego pelas encruzilhadas muitos pontos de interrogação apareceram, marcaram as pistas com intuições e suspeitas que não foram descartadas nas diferentes tentativas de análise. “Afinal, quem definiu serem estes os caminhos certos e colocou as placas de sinalização para evitar os acidentes de percurso?” (FREITAS, 2009).

Os *nós* nesse tipo de análise partiram do manuseio dos materiais, dos textos endereçados à temática, dos mecanismos de coletas de dados e das sistematizações dos achados da pesquisa. Antes de usar lentes teóricas para analisar *o corpus de análise* desta pesquisa, apresento como *nó* inicial a institucionalização da avaliação no âmbito local. Esse conceito está carregado de dispositivos regulatórios que implicam em práticas de gestão pedagógicas e organizacionais, onde relacionam elementos materiais e sujeitos, mediados por papéis diferenciados no contexto educacional.

A escolha por esse objeto de pesquisa teve sua gênese na possibilidade de ressignificar o que já foi problematizado sob outras pesquisas que permitiram enxergar os deslocamentos desse tema, estabelecendo ligações e (des) encaixes, tendo como

conforto as palavras de Werle (2010) que, ao tratar sobre o sistema de avaliação da Educação Básica no Brasil, inicia seu texto relacionando a temática com as árvores, suas características próprias e os diferentes aromas exalados que se misturam, somem e escapam nas florestas. A autora destaca a laranjeira e a descreve em detalhes, ainda que essa esteja no conjunto da floresta, sublinhando que “as abordagens interpretativas nos levariam a considerar as espécies vegetais nativas e as exóticas e a divisar melhor a cobertura vegetal dos territórios” (WERLE, 2010, p. 35). Também é na perspectiva de selva avaliativa que procurei olhar e identificar as especificidades das “laranjeiras” em relação à diversidade vegetal. Assim, o olhar atento às características singulares das avaliações externas ao nível municipal, entendendo seus contextos, suas finalidades e suas limitações, possibilitou percebê-las como as “laranjeiras”.

No decorrer do curso, reitero que a dedicação e o investimento em leituras de textos indicados pelas disciplinas, a participação em eventos nacionais e internacionais, bem como, o acompanhamento das defesas de dissertação e teses consoantes a esta linha de pesquisa contribuíram para as costuras analíticas às quais me propus ao longo desta pesquisa. Tudo isso possibilitou olhar para os diferentes trabalhos que se utilizaram desse campo teórico e, certamente descobri, com o auxílio da minha orientadora e dos demais professores, questões relevantes sobre o objeto de pesquisa, no sentido de fazer, desfazer e reconstruir os textos por mim produzidos.

Ademais, o contato com esse campo teórico e com o objeto da pesquisa permitiu problematizar e questionar o que já havia entendido como natural e verdadeiro. Isso não foi nada fácil, porém a experiência de romper e suspeitar das certezas colocou-me em xeque com a minha própria ação pedagógica, ainda que tais concepções instituídas pelo meu fazer docente estejam afastadas neste momento. Tudo isso desencadeou, um processo intenso de múltiplas aprendizagens.

A construção desta Tese me lembrou de um pouco do esforço que se faz ao compor uma música, o que também não é tarefa fácil. A música se configura em uma forma artística que se constitui a partir de sons e ritmos muito bem articulados e organizados. Construir e defender esta Tese me remete ao processo agonístico<sup>15</sup> de compor, interpretar e entender que a música não é a expressão imediata às respostas que se busca, mas ela se constitui como forma progressiva de um possível desassossego de

---

<sup>15</sup> O termo, aqui, refere-se a provocação permanente que merece fôlego, astúcia e coragem para os mais diversos enfrentamentos.

alguma inquietude produzida, de forma artística por seu compositor. Dessa forma, a letra, a melodia, os acordes, as dissonâncias, os tempos e os arranjos musicais vão se harmonizando e, como diria Nietzsche:<sup>16</sup> “as formas de uma obra de arte, que exprimem suas ideias, que são sua maneira de falar, têm sempre algo de facultativo, como toda espécie de linguagem”. Cabendo a cada um a interpretação, reinvenção ou a criação de versos que se conjugam em encadeamentos de sons simultâneos. Também é nessa tessitura que procurei compor esta Tese, no conjunto de significados, empirismos, teorias e argumentos que se convergem.

Descrevo essa possível interface entre a elaboração de uma tese e composição de uma música para explicar o envolvimento tímido que tenho com esse gênero artístico em minha trajetória profissional como professora da Educação Básica e Superior, entendendo-o como ferramenta pedagógica em minhas práticas educativas. Esse viés artístico permite não apenas uma postura de sensibilidade, escuta e encantamento, mas também, de criatividade, rigor e análise. Além de ser parte da minha subjetividade no que se refere ao contexto familiar, mais especificamente, referendado pelo meu pai. E é em memória dele, que sempre me incentivou em minha trajetória acadêmica como plateia incondicional, a quem dedico a introdução de cada capítulo com alguns versos de compositores/cantores gaúchos, procurando enredar, na medida do possível, os versos escolhidos ao contexto a ser apresentado, analisado e problematizado.

Passo, então, a apresentar a costura final de tantos textos, tantas leituras e tantos olhares.

No primeiro capítulo, *Escolhas Metodológicas: um jeito de apresentar os interesses investigativos apresento* minhas inquietações, problematizando e situando o objeto de pesquisa. Apresento uma sistematização da revisão da literatura pertinente às categorias de análises, bem como os caminhos metodológicos utilizados na pesquisa. Situo a investigação no campo teórico escolhido – Políticas Educacionais, Avaliação e Gestão na Educação – que permitem olhar para o objeto de pesquisa e sua produtividade. Contextualizo os municípios rastreados na primeira fase da pesquisa e estabeleço os critérios de seleção para a pesquisa de campo realizada. Incluo, neste capítulo, o Portfólio de Bordo como artefato não apenas para arquivamento de descobertas importantes, mas como instrumento avaliativo da própria pesquisa.

---

<sup>16</sup> DUFOUR, Éric. “L’esthétique musicale formaliste de Humain trop humain”. In: Nietzsche Studien (28) Berlin/Nova York: de Gruyter, 1999, pp. 215-235.



No segundo capítulo, intitulado *Estado, Políticas Educacionais e Qualidade Social do Ensino Básico* procurei olhar para o papel do Estado no que tange as políticas educacionais no Brasil, os modos de regulação nas perspectivas transnacional, nacional e multirregulações locais. Destaco os modelos e características de gestão pública, entendendo-os como cenários para a discussão das políticas educacionais. Os desafios da qualidade social na educação básica também são tratados neste capítulo, considerando a polissemia deste conceito caro à educação.

No terceiro capítulo, *Avaliação em Larga Escala no Brasil e sua implicação no Ensino Fundamental contextualiza* a avaliação no Brasil, tendo como recorte temporal a Primeira República. Trago para discussão a avaliação em larga escala e o (re)ordenamento das políticas educacionais sob sua influência. A internacionalização das políticas, sobretudo os seus efeitos na avaliação em larga escala no Brasil, considerando os Pactos pela Educação em Atos Internacionais também são questões discutidas neste capítulo.

É na perspectiva da recontextualização que apresento o quarto capítulo: *As políticas públicas educacionais no âmbito municipal*, tendo como intencionalidade entender os espaços de negociação na construção da qualidade, considerando ainda os ensaios sobre autonomia e contrarregulação realizadas nos municípios estudados. Contextualizo a avaliação externa municipal no cenário nacional, bem como a institucionalização e caracterização das avaliações externas realizadas pelos municípios na perspectiva da cultura avaliativa. Retomo o referencial teórico-metodológico do Ciclo de Políticas para compreender os contextos da influência, da produção de textos, da prática, das estratégias e dos resultados, aproximando-os do objeto de pesquisa.

## 1 ESCOLHAS METODOLÓGICAS: UM JEITO DE APRESENTAR OS INTERESSES INVESTIGATIVOS

*Se oriente, rapaz  
Pela constelação do Cruzeiro do Sul  
Se oriente, rapaz  
Pela constatação de que a aranha  
Vive do que tece  
Vê se não se esquece  
Pela simples razão de que tudo merece  
Consideração  
Oriente<sup>17</sup>: Elis Regina*

As dúvidas, as inquietações e os *nós* que desencadearam as problematizações deste trabalho implicaram em caminhos metodológicos que ajudaram a explicar, contar e narrar os achados da pesquisa. Neste capítulo, descrevo como articulei a teia investigativa, seus fios e nós, a partir das escolhas metodológicas consoantes com a linha de pesquisa na qual estou inserida; *Educação, História e Políticas*.

Mesmo que as análises compreendam os textos produzidos nos artefatos culturais, não tive a intenção de olhar estritamente as palavras em significados isolados ou neutros. Concordo com Machado (1999, p. 42) quando destaca que:

etimologicamente, texto é tecido; reporta-se à antiga técnica de tecer. O que justifica a propriedade da metáfora têxtil, aplicada ao signo textual, está longe de ser hierarquia os fios. O ponto da analogia é antes a ação de combinar, de enredar, de construir redes de relações cuja somatória resulte no tecido.

---

<sup>17</sup> Composição de Gilberto Gil (1972) e interpretação de Elis Regina (1973). Oriente é a última faixa do lado B de *Expresso 2222*, álbum que marcou a volta de Gilberto Gil para o Brasil, depois de dois anos de exílio, em Londres. Lá o músico entrou em contato com novas culturas e experiências musicais, o que, terminantemente, teve uma influência positiva para sua música, vide a amplitude sonora na musicalidade *gilbertiana*. Em vista disso, o exílio de Gil serviu tanto para implantar novos horizontes na sua música, quanto para fortalecer sua relação com a cultura brasileira. No ano seguinte, Elis Regina gravou “Oriente” com um arranjo repleto de instrumentos. Era algo arrojado pra época e ainda hoje soa assim. O arranjo acentua ritmicamente a melodia e soa bem diferente. Vai ficando grandioso, épico, mesmo porque é preciso abrigar a voz indomável e emocionada da intérprete singular que ela sempre foi. Elis opta por não repetir a letra, canta uma vez só. É muito significativa, historicamente falando, a escolha dessa canção como abre-alas do seu LP “Elis”, de 1973. <http://www.gilbertogil.com.br>. Acesso em: 07 mar. 2013.

O trecho interpretado por Elis Regina, na introdução deste capítulo, nos ajuda a compreender os diferentes textos como histórias que se completam e tecem uma série de enunciados onde cada um dos nós ocupa uma posição de poder. A analogia da composição: “se oriente rapaz pela constatação de que a aranha vive do que tece” com o esforço metodológico de pesquisa, implica na escolha de critérios claros e explícitos. O distanciamento do *vale tudo*, vai dando espaço para o delineamento de procedimentos analíticos que se inscrevem em uma pesquisa qualitativa.

Martins (2010) sublinha que os procedimentos de campo originados na Antropologia e/ou na Sociologia como observações, participativas ou não, entrevistas semiestruturadas e de aprofundamento, dinâmicas de grupo, painéis, dentre outros. Vão ampliando a contribuição das Ciências Sociais e Humanas no campo das políticas educacionais. A autora também argumenta que o campo científico “é um universo social como qualquer outro – com lutas, conflitos de poder, de financiamento, de relações de força [...]” (p. 28).

Interessa, a esta pesquisa, as análises das políticas públicas educacionais, procurando entender, questionar e problematizar o papel do Estado e suas relações. Além de compreender o conhecimento do processo político, tentando explicar como são tomadas as decisões e os modos operacionais, utilizando lentes capazes de explicar as *regras do jogo*.

De acordo com Jantsch (2008, p. 44), a pesquisa emancipadora nos afasta da “onda de *negócios*<sup>18</sup> no âmbito da pesquisa”, dando lugar ao livre pensar em detrimento à mera produtividade mercadológica acadêmica. É nessa esteira do pensamento que me apoiei, em conceitos próprios do campo das políticas educacionais, para analisar a empiria. Assim, conceitos e empiria vão compondo uma mútua fertilização ou pela “simples razão de que tudo merece consideração (p. 44)”. Dessa forma, o desafio está nas relações e não nas coisas propriamente escritas e ditas. Esta é a postura dialética que assumi nesta investigação: procurando entender os movimentos das políticas educacionais no *corpus de análise* pretendido, em pleno movimento, numa práxis investigativa. Para tanto, entender a linguagem como mediação privilegiada na pesquisa é considerá-la como possibilidade sempre renovada e a impossibilidade de qualquer *fim da história*, na produção do conhecimento.

---

<sup>18</sup> Grifos do autor.

Para Sellars (1997), a linguagem não representa ou descreve a realidade, como se fosse um espelho do mundo. O pensamento sobre a realidade permite sublinhar e apontar as singularidades de cada análise e questionar o entendimento totalizante dos conceitos. Nesse sentido, os detalhes, as recorrências e as peculiaridades são pistas que exigem uma pluralidade de procedimentos metodológicos consoantes com os objetivos da pesquisa.

A abordagem qualitativa desta investigação foi tratada como processo de reflexão e de análise sobre o objeto e seus contextos, a partir de métodos e técnicas para a compreensão detalhada do estudo em pauta. Nesse processo metodológico, rastreei, conheci, problematizei e produzi outros conhecimentos.

A revisão da literatura permitiu mapear e explorar diferentes produções a respeito do tema da pesquisa, viabilizando a construção de caminhos ainda não trilhados. Oliveira (2010, p. 47) aponta alguns procedimentos importantes para a sistematização do trabalho investigativo, a partir de um conjunto metodológico. A autora afirma que:

Uma monografia, dissertação ou tese deve então começar pela definição clara do objeto de estudo (ponto de partida) que precisa ser trabalhado de forma concisa, em perfeita sintonia com a definição dos objetivos, fundamentação teórica, metodologia, pesquisa na realidade empírica, sistematização e análise dos dados.

A observação desses procedimentos auxiliou na construção de um trabalho harmonioso fazendo, não apenas, com que a pesquisadora tivesse sempre presente o fio condutor da investigação, mas também permitiu estar frente a frente com situações inesperadas, não previstas e surpreendentes.

A escolha pelo método dialético consistiu no entendimento de que tudo se relaciona e se transforma, pois este estudo está embasado em um movimento espiralado no qual as partes são analisadas em relação à totalidade. Por essa razão, Oliveira (2010, p. 54) destaca duas características importantes deste método a serem observadas:

a) *Princípio da conexão universal dos objetos e fenômenos*<sup>19</sup>: Nenhum objeto existe isolado, o homem não se basta a si mesmo, tudo está conectado, visto que os fenômenos na natureza estão interligados e se determinam mutuamente. O surgimento de um fenômeno, o seu desenvolvimento e a sua

---

<sup>19</sup> Grifos da autora.

mudança, só são possíveis através das interações e conexões com outros fatos fenômenos.

b) *Princípio de movimento permanente e do desenvolvimento*: Tudo que existe no universo está em movimento. São as contradições internas que determinam o movimento de objetos e fenômenos. O desenvolvimento se dá na luta dos contrários, sendo resultado de acumulação de mudanças, tanto qualitativas como quantitativas, que ocasionam as transformações qualitativas.

Nessa ótica, a pesquisa qualitativa nos ajuda a explicar com profundidade os significados e as características sobre o objeto, percebendo que eles não estão soltos ou isolados. A pesquisa qualitativa permite compreender as semelhanças, as contrariedades e os movimentos com outros fenômenos que podem, ou não, estar relacionados.

Neste capítulo apresento a forma como fui construindo o objeto de pesquisa. Mostro que realizei *a garimpagem* sobre diversos conceitos, atrelados ao tema escolhido, por meio de pesquisas (dissertações e teses) e publicações (artigos de revistas qualis 2009/2012), na tentativa de enxergar a recorrência dos conceitos e a forma com que são operacionalizados *nas teias produzidas pelas aranhas*, como traz a canção mencionada na introdução deste capítulo. Apresento, ainda, as lentes conceituais teórico-metodológicas que foram utilizadas, como ferramentas, para o entendimento das análises realizadas e, por fim, exibo as estratégias de coleta dos dados a partir do portfólio de pesquisa.

### **1.1 Situando e caracterizando o objeto de pesquisa: rastreamentos necessários**

A busca pelo objeto de estudo e o problema de pesquisa me fizeram percorrer por muitos caminhos, encruzilhadas e armadilhas, ao longo dos quais, foi preciso a definição clara para que a *teia da aranha* fosse construída. Nesse momento, o papel da orientadora foi imprescindível, questionando e direcionando a pesquisa no sentido de refinamento investigativo. Fazendo uma analogia com a letra da música introdutória deste capítulo, poderia assim dizer: “*Se oriente, rapaz.*” Entendo que esse processo é normal nas pesquisas até que o turbilhão de ideias se organize e se refine, implicando na relevância e no foco do estudo.

Visando apresentar a forma com que foi realizado o rastreamento inicial da investigação, retomo aqui o objetivo da pesquisa: identificar e analisar a institucionalização de projetos/programas/sistemas de avaliação, a nível Municipal no Estado do Rio Grande do Sul; investigando sobre as práticas de gestão mediadas pelas

políticas avaliativas, em um recorte temporal (2005/2012) <sup>20</sup> e as relações desses efeitos no Ensino Fundamental.

Esta seção está subdividida em duas fases: 1. *Ampla rastreamento sobre os municípios que realizam alguma prática avaliativa em rede*; 2. *Critérios de seleção dos municípios para os investimentos de pesquisa*.

### **1. *Ampla rastreamento sobre os municípios que realizam alguma prática avaliativa em rede***

Solicitei uma reunião com o Presidente da UNCME/RS (União Nacional dos Conselhos Municipais do Rio Grande do Sul) com o objetivo de apresentar minha intencionalidade de pesquisa. Após reunião com a Diretoria da UNCME/RS, o Presidente agendou, para a reunião de fevereiro<sup>21</sup>, minha exposição relacionada aos interesses investigativos aos Coordenadores Regionais dos Conselhos Municipais de Educação do RS. Essa reunião foi desencadeadora para o rastreamento inicial sobre os municípios que trabalhavam com alguma perspectiva avaliativa própria a qual nomeei, inicialmente, de projetos/programas/sistemas, considerando que não havia conhecimento das políticas educacionais ao nível dos municípios, exceto o Sistema de Avaliação da Educação Municipal – SAEM de Canoas. Nesse primeiro contato com os Coordenadores Regionais, entreguei um instrumento que contemplava o objetivo da pesquisa e a pergunta inicial: Quais municípios da sua Região realizam alguma prática avaliativa a nível Municipal, numa perspectiva diagnóstica, a fim de pensar as políticas de gestão educacional<sup>22</sup>? Embora a pesquisa tenha tido boa aceitação por parte do Presidente do colegiado e pelos Coordenadores Regionais, tive alguma dificuldade na devolutiva do instrumento.

Minha escolha inicial pela UNCME/RS está atrelada ao papel que essa instituição possui, instituindo-se no cenário nacional como órgão representativo da possibilidade democrática. Normatizada pela Constituição de 1988, de acordo com o Art. 18, que posiciona os municípios como entes federados autônomos. Com a promulgação da LDBEN em 1996, fica consolidada a possibilidade da criação de

---

<sup>20</sup> A opção por este recorte temporal está relacionado ao movimento avaliativo no que se refere a aplicação da primeira edição da Prova Brasil e os desdobramentos avaliativos que vem sendo institucionalizados em diferentes esferas educacionais.

<sup>21</sup> As reuniões da UNCME ocorrem na FAMURS - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. A Famurs é a entidade que representa todos os 497 municípios gaúchos, por meio das 27 Associações Regionais, que a compõem.

<sup>22</sup> O instrumento está no apêndice desta pesquisa.

Sistemas Municipais de Ensino com competências e papéis definidos. Nesse cenário, o Conselho Municipal de Educação ganha visibilidade como órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador. Enquanto associação, sem fins lucrativos e sem vinculação político partidária, a UNCME Nacional viabiliza o fortalecimento dos municípios, favorecendo a expansão e a melhoria da qualidade da Educação Básica e a valorização do magistério, representando os Conselhos Municipais de Educação.

A UNCME torna-se realidade por iniciativa dos Presidentes dos Conselhos Municipais de Educação de: **João Pessoa**, José Augusto Peres, de **Recife**, Odilon Albuquerque, de **Florianópolis**, João Gama, de **Vitória da Conquista**, Maria da Conceição Meira Barros, de **Aracaju**, Valtério Paes de Oliveira, reunidos, em João Pessoa nos dias 6 e 7 de julho de 1992, por ocasião do Encontro de Presidentes em Seminário de "Avaliação e Projeção dos Conselhos Municipais de Educação" ([www.uncme.com.br](http://www.uncme.com.br). Acesso em 24/08/2013).

A UNCME Nacional tem por objetivos: buscar soluções para os problemas educacionais comuns e diferenciados dos municípios brasileiros; estimular a cooperação entre os Conselhos; articular-se com o Ministério da Educação e outros órgãos governamentais e não governamentais públicos e privados; constituir-se em fórum de discussão e defesa da educação; contribuir para a ampliação e melhoria da Educação Básica nacional; incentivar e orientar a criação e organização de conselhos municipais de educação.

A UNCME está organizada nos Estados da Federação. Atualmente, são 25 coordenadorias estabelecidas através de uma divisão que respeite características geográficas, sociais, culturais e econômicas. A UNCME-RS usa a mesma divisão regional da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). No Rio Grande do Sul a UNCME-RS tem por finalidades principais:

- I. incentivar a organização do Conselho Municipal de Educação e a sua criação nos Municípios onde o mesmo inexistente, bem como estimular a sua participação na UNCME/RS como uma das estratégias fundamentais para a implementação dos Sistemas Municipais de Ensino;
- II. defender a existência e o funcionamento autônomo dos Conselhos Municipais de Educação;
- III. representar os Conselhos Municipais de Educação perante os poderes públicos;
- IV. estimular a educação como um dos instrumentos de redução das desigualdades sociais;
- V. articular discussões, fazer proposições e encaminhamentos de matérias, a fim de influir nas decisões relativas à educação a serem tomadas nas esferas Municipal, Estadual e Federal;

- VI. representar nas esferas Municipal, Estadual e Federal, os interesses comuns aos Conselhos Municipais de Educação;
- VII. estimular os Conselhos Municipais de Educação a proporem a elaboração, aprovação, implementação, acompanhamento e a avaliação dos Planos Municipais de Educação;
- VIII. realizar anualmente o encontro da UNCME-RS, promovendo avaliação, discussão de temas educacionais e troca de experiências sobre o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, bem como deliberar sobre questões relativas à sua atuação (<http://www.uncmers.com.br>. Acesso em 24/08/2013).

Justificado a relevância desta instituição e sua importância no processo democrático da educação escolarizada, passo a apresentar os municípios indicados pelos Coordenadores das Regionais que compõem a UNCME-RS. Utilizei a ordem alfabética para descaracterizar qualquer tipo de hierarquização e anuncio que estes municípios se constituem como Sistemas Municipais de Educação. São eles: Bagé, Canoas, Carazinho, Igrejinha, Nova Petrópolis, Sertão Santana e Três Passos.

Tomo emprestado o conceito de território da área da Geografia, entendendo-o não apenas como espaço geográfico, mas também como espaço político. Esse termo vem adquirindo outros sentidos e outros discursos que vão sendo social e culturalmente produzidos. Fernandes (2006) argumenta que esse conceito tem outro olhar no campo da Geografia:

É importante esclarecer que território é espaço geográfico, mas nem todo espaço geográfico é território. Lembrando que território é um tipo de espaço geográfico, há outros tipos como lugar e região. [...] Dessa forma é produzido um espaço geográfico e ou social específico: o território (FERNANDES, 2006, P. 4).

Entender esse conceito como espaço de diferentes relações sociais, considerando que o poder implica em convenções, contradições e conflitualidades, permite caminhar pelas fronteiras e limites imbricados nos processos avaliativos educacionais dos municípios, nos quais, cada um ocupa uma relação de poder frente aos sistemas/programas/projetos que analisei.

Para Milton Santos (1978), o território não pode ser considerado como delimitado. Ele deve ser construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores que *territorializam* suas ações com o passar do tempo. No entanto, a delimitação pode não ocorrer de maneira precisa, pode ser



irregular e mudar historicamente, bem como uma diversificação das relações sociais num jogo de poder cada vez mais complexo.

O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida (...) o espaço deve ser considerado como um conjunto de funções e formas que se apresentam por processos do passado e do presente (...) o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que se manifestam através de processos e funções (SANTOS, 1978, p. 122).

Mais que olhar para o espaço no qual se localizam as cidades em estudo, almejei trazer, no decorrer da pesquisa, o espaço político e as relações sociais e culturais das multiterritorialidades que, indiscutivelmente, são distintas, mas indissociáveis pelo fio condutor da temática desta pesquisa.

Para situar melhor os municípios em estudo, apresento algumas características territoriais na perspectiva do autor acima:

### **1. Bagé**

Conforme informações obtidas por meio do site ([www.bage.rs.gov.br](http://www.bage.rs.gov.br) – Acesso em 25/08/2013), sua economia está baseada na agricultura, pecuária e comércio local. A presença do Exército é marcante na cidade, por estar localizada na fronteira do país. Atualmente, Bagé, conta com quatro quartéis e um hospital militar, além de uma Unidade da Justiça Militar. É conhecida pela Festa Internacional do Churrasco, além de ser sede da exposição-feira rural mais antiga do país: a Expo-Feira de Bagé que, no ano de 2010, realizou a sua 98ª edição. O município é importante ponto de passagem para quem viaja do Brasil para o Uruguai por via terrestre, por meio da BR-153, uma vez que, distanciando-se cerca de 60 quilômetros da divisa Brasil-Uruguai e 560 quilômetros da Capital Uruguiaia.

A rede municipal de ensino é constituída por 60 escolas. Sendo que, 37 escolas de Ensino Fundamental estão situadas na zona urbana e 5, na zona rural, totalizando 9.297 alunos matriculados e 17 escolas de Educação Infantil com 1.545 matrículas.

### **2. Canoas**

O município, fundado em 1939, situa-se ao lado da capital Porto Alegre. Possui o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) gaúcho, sendo sede de grandes empresas, nacionais e multinacionais, como: a Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), Springer

Carrier e AGCO do Brasil, além de nomes fortes nos ramos de gás, metal-mecânico e elétrico.

Canoas apresenta a maior população da Região Metropolitana, com 323.827 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, é onde está o quarto maior colégio eleitoral gaúcho, com 210.646 eleitores, dividido em 598 seções.

No município de Canoas, as escolas municipais estão organizadas da seguinte forma: 41 escolas de Ensino Fundamental com 27.443 alunos matriculados e 30 escolas de Educação Infantil, atendendo a 1.342 alunos. ([www.canoas.rs.gov.br](http://www.canoas.rs.gov.br) – Acesso em 25/08/2013).

### **3. Carazinho**

Consoante com o site do município ([www.carazinho.rs.gov.br](http://www.carazinho.rs.gov.br) – Acesso em 25/08/3013), o nome originou-se do diminutivo de *Cará*, um pequeno peixe arredondado e de formato chato, existente nas águas da região.

O comércio local recebe destaque entre os municípios da Região. A economia baseia-a na agricultura, embora conte com algumas empresas de grande porte como Nestlé (laticínios), Semeato (implementos agrícolas), Rotoplastyc (Rotomoldagem), STARA (implementos agrícolas), TW Transportes, CSBN industrial (guindastes CRANSTER), SODER Tecno, Landrin, GIHAL e Implementos Agrícolas MAX.

A cidade, que preza muito pela tradição gaúcha, dispõe dos CTGs: Unidos pela Tradição Rio-Grandense, Rincão Serrano, Alfredo D'Amore, Vento Minuano e Pedro Vargas. Carazinho apresenta uma rede municipal de 27 escolas, sendo 14 de Ensino Fundamental abrangendo 3.528 alunos e 13 de Educação Infantil com 851 alunos matriculados.

### **4. Igrejinha**

O município foi colonizado por imigrantes alemães durante o século XIX, ainda possui população predominantemente de origem alemã que, para celebrar as tradições de seus antepassados, criou a “Oktoberfest”, de Igrejinha. O nome do município se deve a uma pequena igreja construída pelos imigrantes em 1863.

A cidade cuja economia é voltada, predominantemente, à produção do calçado, apresenta ainda um forte setor de serviços e comércio com 760 estabelecimentos industriais, 736 comerciais e 637 de serviços.

Segundo o site ([www.igrejinha.rs.gov.br](http://www.igrejinha.rs.gov.br) – Acesso em 25/08/2013), Igrejinha conta com uma rede municipal de 12 escolas de Ensino Fundamental, totalizando 2.941 alunos matriculados e 22 escolas de Educação Infantil, contemplando 617 alunos matriculados. Além de o CEMAE Aprender (Centro é um programa, mantido pela Prefeitura Municipal de Igrejinha, que atende aos alunos de 6 a 12 anos em turno inverso ao das aulas regulares e contempla 345 alunos matriculados. O atendimento acontece pela manhã e à tarde no Parque da Oktoberfest, sendo oferecido lanche e transporte para os locais mais distantes.

## **5. Nova Petrópolis**

Localizada na Serra gaúcha, Nova Petrópolis foi fundada em 7 de setembro de 1858, por imigrantes alemães.

Em meio ao verde exuberante da Região das Hortênsias, a cidade que faz parte do Projeto Rota Romântica, se destaca por sua paisagem com casarios antigos, praças e jardins floridos.

Nova Petrópolis é também o berço do Cooperativismo de Crédito da América do Sul onde, foi criado pelo padre suíço Theodor Amstad, em 28 de Dezembro de 1902, o modelo cooperativo que deu origem ao Sistema de Crédito Cooperativo que, hoje, propagou-se pelo país inteiro. No Parque Aldeia do Imigrante encontra-se, entre outras atrações, o Museu da Cooperativa que existe hoje sob o nome de Sicredi Pioneira.

Estabelecidas as grandes metas para o desenvolvimento do Município, as bases agrícolas receberam grandes investimentos de infraestrutura, destacando-se a implantação de um novo cooperativismo, a exemplo da Cooperativa Agropecuária Piá. O desenvolvimento industrial se intensificou com o deslocamento de indústrias para a zona rural, aproveitando os excedentes de mão de obra.

O município conta com 5 escolas municipais de Ensino Fundamental, contendo 927 alunos matriculados e 8 escolas de Educação Infantil com 368 alunos na rede municipal, conforme o site ([www.novapetropolis.rs.gov.br](http://www.novapetropolis.rs.gov.br) – Acesso em 25/08/2013).

## **6. Sertão Santana**

Sertão Santana, foi fundado em 1992, está localizado na região Centro Sul do Estado Rio-grandense. Destaca-se por seu patrimônio natural: um relevo repleto de morros, grandes pedras, cascatas, cachoeiras e mata nativa. Sua população é formada na maioria por descendentes de imigrantes alemães e poloneses, além de imigrantes de origem italiana e luso-brasileira. Sua economia é voltada à agropecuária, indústria e serviços, sendo esse último a principal fonte de receita da cidade.

A Secretaria Municipal de Educação, Desporto e Cultura é composta pelos seguintes órgãos: Departamento de Educação (Seção Supervisão Pedagógica, Seção de Documentação e Informática, Seção de Supervisão Escolar, Seção de Merenda Escolar, Seção de Transporte Escolar); Departamento de Cultura (Seção de Promoções Culturais, Seção da Casa de Cultura e Biblioteca) e Departamento de Desporto (Seção de Promoções Esportivas).

De acordo com site ([www.sertaosantana-rs.com.br](http://www.sertaosantana-rs.com.br) – Acesso 25/08/2013), a rede de ensino municipal possui 4 escolas de Ensino Fundamental com 537 alunos e 2 escolas de Educação Infantil com 112 alunos matriculados.

## **7. Três Passos**

Três Passos, desde sua fundação, caracteriza-se pela atividade agrícola minifundiária, notabiliza-se pelo cultivo de soja, trigo, milho e pela criação de suínos e gado leiteiro.

A cidade conta com um distrito industrial com treze hectares de extensão e concede isenção de todos os tributos municipais, durante cinco anos para empresas que se instalarem no município, podendo prorrogar a isenção por períodos sucessivos, caso o empreendimento gere empregos suplementares. Em razão de seu setor agrícola desenvolvido, abrem-se oportunidades no ramo da agroindústria. Apresenta, ainda, relevante desenvolvimento do setor moveleiro e de indústrias do vestuário. Sua proximidade com a República da Argentina, privilegia a posição geográfica em relação ao MERCOSUL.

Em Três Passos, na rede pública municipal, há 9 escolas de Ensino Fundamental com 1.343 alunos matriculados e 14 escolas de Educação Infantil, abrangendo 333 alunos. ([www.trespazos-rs.com.br](http://www.trespazos-rs.com.br). Acesso em 25/08/2013).

Uma vez caracterizado cada município, apresento alguns dados obtidos do IBGE-Cidades por meio do site <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/uf.php?coduf=43&search=rio-grande-do-sul> (acesso em 25/08/2013). Construí um quadro com as seguintes informações sobre a gestão atual:

<b>Cidades</b>	<b>Representação Política</b>	<b>Base Econômica</b>	<b>Prefeito</b>	<b>Mandatos</b>	<b>População</b>	<b>Área Territorial</b>
Bagé	PT	Agropecuária Indústria *Serviço	Luís Eduardo Dudu Colombo dos Santos	2	116.794	4.095,534
Canoas	PT	Indústria *Serviço	Jairo Jorge da Silva	2	323.827	131,096
Carazinho	PDT	Agropecuária Indústria *Serviço	Renato Suss	1	59.317	665,092
Igrejinha	PP	*Indústria Serviço	Joel Leandro Wilhelm	1	31.660	135,861
Nova Petrópolis	PP	Agropecuária Indústria *Serviço	Régis Luiz Hahn	1	19.045	291,300
Sertão Santana	PP	Agropecuária Indústria *Serviço	Sérgio Teifke	2	5.850	251,847
Três Passos	PTB	Agropecuária Indústria *Serviço	Cleri Camilotti	2	23.965	268,396

Quadro 1 – Caracterização dos Municípios

Esse quadro nos mostra que três cidades são governadas pelo Partido Progressista, enquanto duas pelo Partido dos Trabalhadores. As outras duas cidades são administradas por outros partidos: Partido Democrático Trabalhista e Partido Trabalhista Brasileiro. Trazer, nesse quadro, a organização político-administrativa das cidades e suas concepções, provoca curiosidades nas propostas dos partidos políticos em relação à educação pública, que serão costuradas a trama discursiva do capítulo 4.

Fica evidente que a base econômica dos seis municípios é voltada ao setor de serviços. De acordo com o IBGE (2010), o setor vem absorvendo grande parte na relação emprego e renda. Silva, Negri e Kubota (2006) analisam alguns efeitos de tal crescimento:

De acordo com a OECD<sup>23</sup> (2005c), um dos principais motivos para o forte desempenho do setor de serviços em anos recentes é a crescente importância da globalização em muitos serviços. Uma mudança nos modelos de negócios

<sup>23</sup> Organization for Economic Co-Operation and Development.

faz com que as firmas passem a buscar fornecedores especializados de serviços, no país de origem e no exterior. Essa dinâmica foi intensificada por mudanças tecnológicas, como a digitalização dos serviços e a emergência de redes de banda larga. O resultado é um crescimento significativo do comércio exterior em serviços, e as exportações brasileiras têm acompanhado a tendência (SILVA; NEGRI; KUBOTA, 2006, p. 18).

Os autores sublinham que os serviços têm obtido grande relevância na economia, considerando o conhecimento hábil e a responsabilidade em fornecer insumos para a inovação na produção. O setor, como importante fornecedor de insumos tanto para a indústria, o comércio e para outros serviços, tem função preponderante no crescimento da economia e na geração de emprego.

A base econômica dos municípios em estudo está para o setor de serviços, assim como a base econômica do país está para mesma lógica, mantidos sob a égide da inovação nos serviços prestados. Segundo os autores, criar condições para o crescimento e desenvolvimento da produção de serviços com o objetivo de impulsionar a inovação, está nas agendas dos governos.

O quadro ainda traz outra informação importante que será analisada mais adiante: o número de mandatos que pretendo olhar com as lentes das (des) continuidades das políticas em nível local.

Canoas desponta no quesito população, apresentando uma área territorial pequena em relação às demais cidades, sendo caracterizada como totalmente urbana. Bagé, ao contrário, possui ampla área territorial e uma representação populacional bem menor, na qual 97.7656 habitantes estão na zona urbana, enquanto 19.029 na zona rural. Carazinho possui uma vasta área territorial com apenas 59.317 habitantes, distribuídos 58.253 na zona urbana e 1.064, na zona rural. Os municípios de Nova Petrópolis e Três Passos possuem áreas territoriais similares e correspondência aproximada no número de população: na zona rural os dois municípios apresentam o mesmo número de habitantes, 4.911, já na zona urbana Nova Petrópolis possui uma população de 14.134 pessoas, enquanto Três Passos tem 19.054 habitantes. Esse panorama permite maior visibilidade sobre os municípios estudados tais informações foram úteis para a compreensão dos contextos nos quais estão inseridos.

Outra análise pertinente na relação entre Canoas e Bagé está no que se refere ao número de escolas e alunos matriculados. Canoas possui 27.443 alunos matriculados no Ensino Fundamental em 41 escolas dessa modalidade, enquanto Bagé possui 37 estabelecimentos de Ensino Fundamental e 9.297 alunos matriculados.

## 2. Critérios de seleção dos municípios

O retorno inicial, a partir dos instrumentos devolvidos pelos Coordenadores das Regionais da UNCME/RS, permitiu um mapeamento dos municípios que realizam algum tipo de ação em rede na perspectiva avaliativa.

Criei de posse dessas informações, uma agenda de visitas técnicas a fim de conhecer os trabalhos *in loco*. Essa fase de agendamento não foi nada fácil, considerando as atividades que os municípios organizam em suas redes de ensino. Uma vez com a agenda organizada, comecei minha *peregrinação investigativa*: Meu carro, meu gravador, meu portfólio de campo e Eu.

Nunca havia realizado nenhuma entrevista, então, fiz uma imersão nas leituras sobre a técnica de coleta de dados e enfrentei meus medos. A acolhida, a importância dada pelas pessoas/profissionais que me receberam e a vontade de conhecer os processos avaliativos editados pelas Secretarias Municipais de Educação tornaram o processo prazeroso e produtivo.

As visitas técnicas, acompanhadas de entrevistas e coleta de dados, possibilitaram o primeiro contato com as práticas avaliativas das cidades em estudo. Dessa forma, as entrevistas foram realizadas nas Secretarias Municipais de Educação e em uma das escolas indicadas pela pasta da Educação.

Posso afirmar que esse processo foi muito mais do que um ensaio investigativo, foi um momento de trocas, considerando o trabalho que desenvolvi na cidade de Canoas nessa perspectiva.

A partir das entrevistas e observações *in loco*, apresento as práticas de avaliação realizadas pelos municípios:

CIDADE	Práticas Avaliativas
Bagé	Provinha Bagé (prova)
Canoas	Canoas Avalia (prova)
Carazinho	Avaliação Externa Municipal (prova)
Igrejinha	Avaliação Institucional
Nova Petrópolis	Autoavaliação
Sertão Santana	Provas Externas Esporádicas
Três Passos	Avaliação Externa Municipal (prova)

Quadro 2 – Avaliação em redes dos municípios

Não é intenção de esta seção apresentar e caracterizar cada uma das avaliações realizadas pelos municípios, tendo em vista que o capítulo 4 tem essa incumbência. Entretanto, a construção desse quadro permitiu estabelecer um critério importante para o prosseguimento da pesquisa: *o tipo de avaliação em rede*.

Igrejinha e Nova Petrópolis realizam um tipo de avaliação em rede, muito interessante, envolvendo a avaliação institucional e a autoavaliação. Essas práticas avaliativas permitem um olhar ainda mais aguçado sobre a perspectiva avaliativa, sendo que, esses municípios não abandonam nem desconsideram as avaliações externas educacionais a nível nacional. Procuram, sob outras lentes, as possibilidades de permeabilidade das práticas educativas.

Sertão Santana apresenta uma preocupação com as avaliações externas nacionais e investe em diferentes estratégias avaliativas. Realiza alguns testes curriculares, porém, não há uma sistemática nem de construção, nem de aplicação dessas práticas. Atualmente, está se dedicando às avaliações ANA, de caráter nacional, nascidas do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

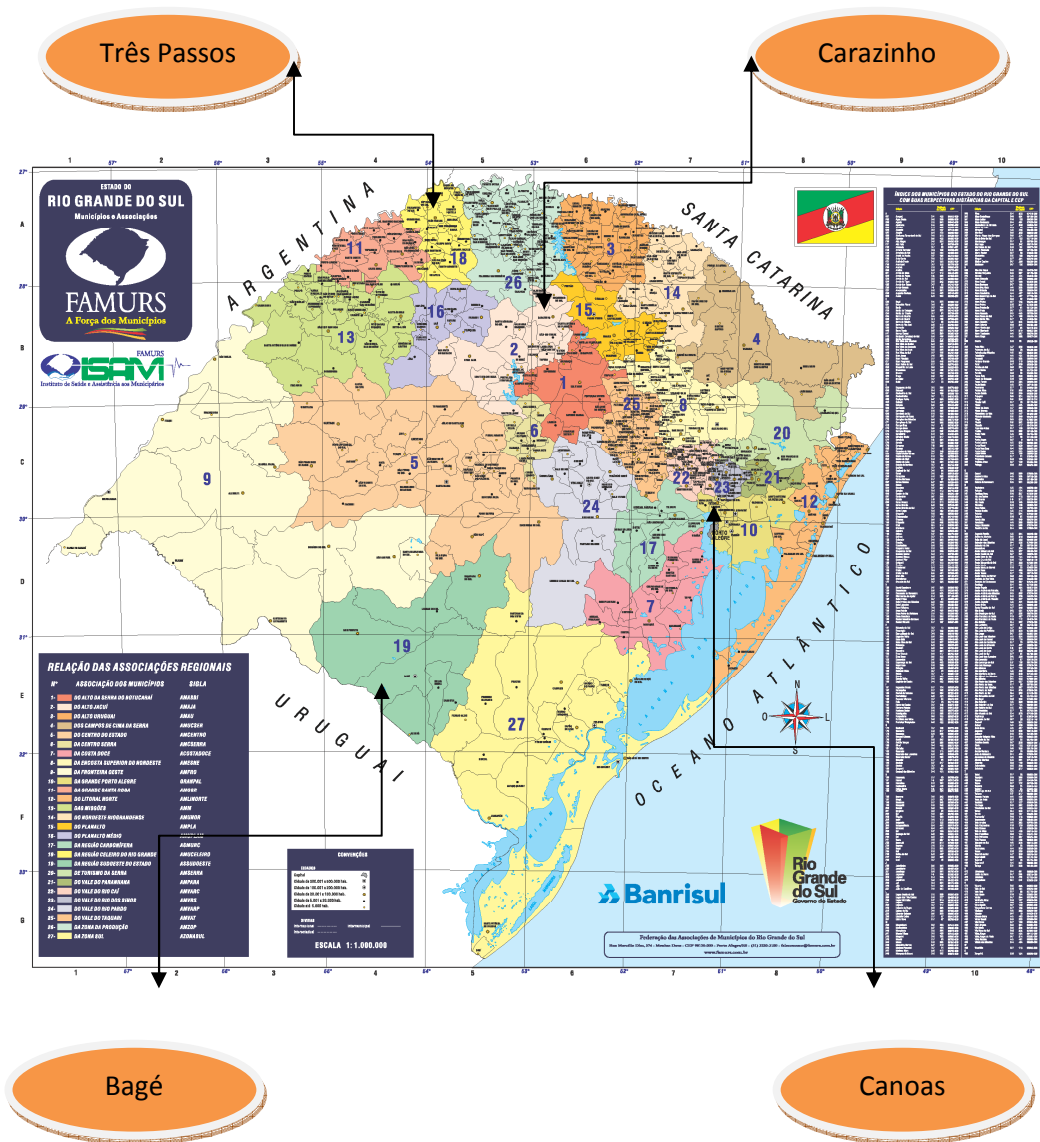
Foi considerado os discursos, apresentados pelas entrevistas, como conjunto de significados negociados que engendram o objeto de estudo que olhei para as práticas de avaliação dos municípios, procurando entender como essas foram construídas cultural e linguisticamente.

A cultura interpela constantemente as práticas do cotidiano de diferentes maneiras. Nesse sentido, a produção cultural sobre as práticas avaliativas desenvolvidas nos municípios provoca inúmeras e rápidas mudanças no cenário da gestão local. Dessa forma, a “extraordinária mobilidade dos fluidos é o que os associa à ideia de ‘leveza’” (BAUMAN, 2001, p.8). De acordo com o autor, fluidez e liquidez são metáforas utilizadas quando queremos captar a natureza da presente fase vista de muitas maneiras, na tentativa de desatramancar os sólidos que ora são destinados à liquefação, ora se formam em outros lugares, procurando uma solidez duradoura na qual se possa confiar a ponto de tornar o mundo previsível e, portanto, admirável.

Com um mesmo fio condutor avaliativo: provas curriculares padronizadas, os municípios de Bagé, Canoas, Carazinho e Três Passos vêm desenvolvendo um trabalho semelhante. O *tipo de avaliação* foi o critério adotado para o refinamento da investigação mais aprofundada e será o recorte analítico no capítulo 4.



De outra maneira discursiva, anuncio que esses foram os municípios investigados nesta pesquisa, sendo melhor visualizado no mapa<sup>24</sup> abaixo.



Quadro 3 – Mapa da FAMURS com a localização dos municípios

## 1.2 Trilhas investigativas: o que vem sendo pensado e produzido sobre as políticas educacionais

Nesta seção, me dediquei à revisão da literatura sobre o tema, procurando entender como outros autores apresentam seus achados de pesquisa, contribuindo para o aprofundamento dos conceitos que utilizei ao longo da investigação.

<sup>24</sup> O mapa foi enviado pela FAMURS por e-mail a pedido da pesquisadora.

As leituras de artigos, endereçados à educação, de dissertações e teses produzidas no campo das políticas, avaliação e gestão, compuseram um arcabouço literário acadêmico. Expressas como artefatos culturais, as leituras, ensinam formas de pensar, refletir e agir enquanto estudante e pesquisadora. A seleção criteriosa dos textos significou criar uma teia de ideias pertinentes, em outras palavras, é possível dizer que foi realizado uma meta-análise a partir dos artefatos já anunciados.

De acordo com Gil (2007, p. 44), “[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos [...]”, então, a etapa inicial foi de fundamental importância para a realização desse rastreamento.

Para Bardin (2004), na área de Ciências Humanas a análise de conteúdos/discurso se realiza pela atitude interpretativa do que já foi produzido. O estudo crítico sobre o material reunido foi composto por cruzamentos, confrontos, ratificações, conflitos, lacunas e constatações que versaram sobre o tema com olhares ainda não utilizados no sentido de análises. É importante salientar também que esse tipo de pesquisa possibilitou não apenas a socialização de dados de trabalhos científicos e acadêmicos, mas ainda revelou outros caminhos explorados, com a integração de dados.

Entendo, portanto, que as produções precisam estar em constante análise, partindo do pressuposto de que as ideias, assim como concepções e conceitos, não são ortodoxas. Precisam, ao contrário, ser problematizadas e reconstruídas diante de outros estudos, possibilitando a produção de novas perspectivas conceituais.

A revisão da literatura permitiu identificar o que já foi produzido e o que ainda pode ser estudado, além de somar à pesquisa contribuições relevantes a partir dos achados e/ou recomendações apontadas em pesquisas, artigos, livros e periódicos. Foi possível estabelecer um diálogo entre diferentes autores sobre a mesma temática, estimulando e organizando o pensamento, na busca de pistas preciosas que valorizaram o estudo em pauta. Essa *garimpagem* possibilitou o apoio nas tomadas de decisão sobre os caminhos investigativos que foram percorridos.

Nessa ótica, apresento o conjunto de trabalhos e artigos produzidos entre os anos de 2009 a 2012, entendendo-os como pano de fundo para os meus primeiros investimentos nesta pesquisa, considerando que ao longo da trajetória outros movimentos como esse foram necessários.

O rastreamento apoiou-se em produções científicas e acadêmicas divulgadas pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, ANPED; Associação Nacional de Política e Administração da Educação, ANPAE; Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, BDTD; Banco de Teses e Dissertações da CAPES; Banco de Trabalhos organizados pelo Observatório da Educação, inscritos no projeto: *Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática* – Unisinos; além de revistas qualificadas em educação, como: Revista Brasileira de Educação, Educação e Sociedade, Educação e Pesquisa, Cadernos de Pesquisa, Educação e Realidade e Ensaio.

A escolha do material teve como critérios alguns conceitos como: avaliação externa, sistemas municipais de ensino, Ensino Fundamental e sistemas próprios de avaliação. Essas produções foram organizadas em um primeiro quadro (material de apoio da pesquisadora) que possibilitou a sistematização das produções científicas, enfatizando as palavras-chave utilizadas nos trabalhos apresentados e identificando as *categorias teóricas de análises* que interessam a esta pesquisa.

Foram analisados 77 trabalhos, sendo 25 Teses/Dissertações; 1 (TCC); 28 revistas qualificadas e 23 trabalhos inseridos no Projeto Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática, no qual esta pesquisa está inscrita. A partir dessa sistematização,<sup>25</sup> apresento as palavras-chave que foram trabalhadas no decorrer da Tese: políticas educacionais, políticas públicas, avaliação educacional, avaliação em larga escala, qualidade da educação, IDEB, gestão educacional, qualidade negociada e avaliação externa municipal. Tais conceitos atravessam os trabalhos analisados e se aproximam fortemente na minha pesquisa, fundamentando minha produção. Além da apropriação dos materiais aqui analisados também procuro apresentar, nesta pesquisa, algumas contribuições que ainda não foram consideradas nestes trabalhos: a avaliação externa municipal como diagnóstico para algumas práticas de gestão educacional no contexto local.

A *garimpagem* das palavras-chave permitiu a visibilidade das recorrências em torno das políticas educacionais, gestão e avaliação que circulam social e culturalmente nos meios acadêmicos, produzindo discursos que nos ajudam a refletir, não apenas sobre os conceitos, mas também sobre as práticas desencadeadas nas mais diferentes esferas educacionais e vão se instituindo como categorias teóricas de análise.

---

<sup>25</sup> Material de apoio da pesquisadora.

Tais categorias tecem a teia a qual me referi no início do capítulo e vão instituindo as tramas que enredaram a pesquisa junto ao objeto de estudo. Esses fios precisam, primeiramente, ser desenredados e depois amarrados em pontos específicos para que a teia tenha sentido, coerência, articulação e consistência a fim de sustentar e justificar os achados da pesquisa. Destaco que as categorias teóricas de análise foram pensadas com as lentes da distinção, ou seja, um olhar mais apurado para conceitos que aparecem descritos de forma similar, mas que tomam diferentes significados.

Os trabalhos produzidos e analisados constituíram, arquitetonicamente, dois pilares discursivos sobre a avaliação externa: um que se reporta à função emancipadora da educação e outro que sublinha, com mais veemência, a regulação do Estado. Nessa ótica, alguns autores colocam em xeque o lugar e o não lugar das avaliações externas como ferramenta de gestão dos processos educacionais.

Freitas (2005), Bondioli (2004), Ludke (1984) e Dias Sobrinho (2002) entendem que qualidade negociada está, em sua própria natureza, na negociação, na participação, na reflexão, no contexto plural e na transformação.

Para Bondioli (2004, p. 14), a qualidade:

[...] não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser.

Freitas (2005) sublinha dois aspectos dessa definição que precisam ser destacados: Por um lado seu caráter de significação compartilhada, portanto, de produção coletiva e por outro, a contribuição de cada um de acordo com seu próprio nível de responsabilidade. O autor ainda acrescenta que “os indicadores têm de ser uma construção social que se legitima e se desenvolve no interior da instituição escolar e têm seu lugar natural no curso da avaliação institucional, induzida e acompanhada pelas políticas públicas” (Freitas, 2005, p. 922). Na concepção do autor, a qualidade negociada nas tramas da avaliação apresenta o sentido de contrarregulação, discute esse conceito, entendendo-o como construção coletiva do processo avaliativo que perpassa por diferentes instâncias (avaliação externa, avaliação institucional e avaliação formativa), todas elas distintas, mas convergentes. Entendo esse processo como uma

construção espiralada que tem na escola, instância última e produtora das práticas educativas e o Projeto Político Pedagógico, como instrumento natural que permite tais negociações, intensificando o compromisso com o processo avaliativo.

Dentre os trabalhos analisados, há àqueles endereçados ao papel do Estado na oferta da *gestão da educação*, sendo essa entendida na perspectiva de *quase mercado*, mecanismo que vem intensificando as avaliações externas nas práticas de gestão educacional. Adotando uma lógica competitiva no sentido de propor incentivos, inclusive financeiros, como promotores de qualidade implicando em um bom produto de resultados.

Autores como Afonso (2005) e Bonamino (2002) discutem as políticas educativas na perspectiva social e econômica. Argumentam que a redefinição do papel do Estado e a valorização da ideologia de mercado têm sido os dois eixos responsáveis pela mudança educacional, elucidando o papel de uma avaliação externa que, muitas vezes, contrapõe a avaliação entendida como democrática e emancipatória, portanto menos reguladora.

Os trabalhos estão marcados pela centralidade da avaliação no contexto das políticas públicas educacionais e pelas implicações diretas e indiretas nos Sistemas de Ensino, sendo problematizado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica como referenciador da qualidade na educação. Esse discurso aparece com mais intensidade em alguns trabalhos do que em outros. As produções colocam em xeque a relação entre o indicador e o contexto escolar, entretanto, não descartam a função de diagnóstico e o mapeamento para os diferentes sistemas educacionais. Apresentam ainda as repercussões na gestão administrativa e nas práticas pedagógicas tanto dos órgãos públicos mantenedores, quanto nas escolas.

Outros autores como Martins (2010), Aureliano e Queiroz (2013), Abdian e Werle (2011), Andrade (2011), Santos (2012) e Freitas (2007) colocam em evidência a gestão democrática a partir das construções e dos resultados avaliativos, apontando possibilidades de estabelecer ressignificação ao contexto escolarizante e também suas impossibilidades e seus limites. Observam que as práticas do contexto local, ainda que influenciadas por avaliações reprodutivistas e mercadológicas, têm apresentado mais eficiência no que se refere à gestão educacional democrática, assegurando maior participação dos envolvidos no processo educacional.

Textos produzidos por Carvalho e Macedo (2011), Pimenta (2012) Esquisani, Silveira e Loehder (2011), Lubian, Chaves e Esquisani (2011), Koetz e Werle (2012), Rosa (2012) e Arruda e Noronha (2009) se ocupam da implementação de diferentes formas avaliativas adotadas por sistemas estaduais e municipais de ensino, procurando entender os efeitos de tais ordenamentos avaliativos no contexto das práticas escolares. Estudam, ainda, as políticas educacionais adotadas a partir das avaliações das mais diferentes naturezas.

Já Sousa e Oliveira (2003), Afonso (1999) e Maués (2011) estão interessados em problematizar estratégias e intencionalidades das avaliações, criar índices de desempenho para constituir uma mercadorização da educação sob a lógica do Estado-avaliador.

Esse panorama sobre as produções elencadas para este trabalho esteve à disposição em uma espécie de estante com diferentes nichos específicos, comportando as ferramentas analíticas ou as categorias analíticas teóricas utilizadas no decorrer da pesquisa, tantas quantas vezes foram necessárias. Indubitavelmente, as suspeitas, as hipóteses e as surpresas, em diferentes contextos, necessitaram dessas análises já realizadas pelos autores dos trabalhos rastreados.

### **1.3 Os fios da trama investigativa sob as lentes conceituais teórico-metodológicas**

A discussão metodológica que engendra esta pesquisa traz uma abordagem em políticas educacionais, avaliação e gestão, e se inscreve numa perspectiva qualitativa no campo das ciências humanas e sociais que corroboram para os estudos em diferentes áreas, entre elas, a educação.

Martins (2010, p. 22) sublinha que no início do século XX havia uma polêmica entre os estudos quantitativos e qualitativos, argumentando:

[...] de um lado, a impossibilidade dos dados estatísticos apreendem fenômenos complexos e a singularidade que caracteriza as relações humanas e sociais. De outro lado, os defensores de estudos qualitativos defendiam a ideia de que a modalidade permitiria o aprofundamento da análise e/ou da compreensão da subjetividade da ação humana nos processos sociais.

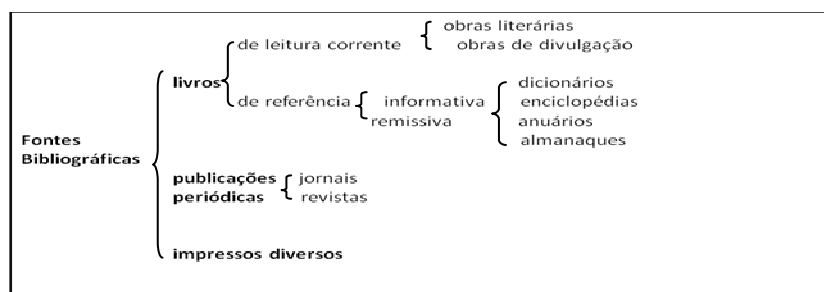
A autora apresenta um histórico que nos possibilita compreender os traços marcantes da multidisciplinaridade, envolvendo pesquisas em Sociologia, Antropologia, Psicologia, Ciência Política, Filosofia, Economia e Arquitetura desenvolvidas na

Universidade de Chicago, a partir de sua fundação em 1829. Esses estudos legitimaram diferentes metodologias de pesquisas praticadas na contemporaneidade.

Com o crescente debate sobre as políticas públicas em educação, a partir dos anos 90, as discussões sobre temas centrais como qualidade, avaliação e gestão tomam conta do cenário da produção acadêmica, envolvendo diferentes estratégias investigativas para as análises. O conjunto de dispositivos legais, discursos pedagógicos e instrumentos avaliativos no âmbito internacional, nacional e local têm configurado uma gama de estudos em diferentes países. Tais produções vêm apresentando diferentes percursos metodológicos que levam em consideração o papel do Estado e os mecanismos estruturais de gestão.

De acordo com Barroso (2006), esse processo se configura sob três aspectos: regulação transnacional, regulação nacional e as microrregulações locais<sup>26</sup>. O autor afirma que as redes de escolas estão sujeitas a três movimentos: o contexto de implementação das políticas educacionais, a racionalidade burocrática e o cotidiano do trabalho na escola. É nesse circuito das políticas que pretendo olhar para meu objeto de estudo, entendendo-o como campo de conflitos em torno dos interesses imediatos dos municípios estudados, pois o verdadeiro e o falso não têm cadeira cativa neste tipo de estudo. São subjetivos e se enquadram em labirintos complexos de estudos que tentam minimizar as distâncias entre o ponto de partida e onde se pretende chegar a termos de reflexão.

A pesquisa bibliográfica já faz parte da cultura investigativa e está no topo da agenda dos pesquisadores. “Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com aquilo que foi produzido” (MARCONI, M de A; LAKATOS, E.M., 2001 p. 44). Essa produção pode estar em diferentes fontes como nos ensina Gill, 2007.



Quadro 4 – Fontes Bibliográficas. GIL, A.C. Como elaborar projetos de pesquisa, 2007.

<sup>26</sup> Conceitos caros nesta Tese.

Parte dessa metodologia foi realizada na seção 2.2 deste capítulo, considerando o rastreamento das produções científicas em torno das palavras-chave. A pesquisa bibliográfica é aquela na qual os dados são obtidos por fontes de material elaborado com a finalidade explícita de ser lido. Com efeito, a pesquisa bibliográfica é elaborada com dados obtidos em diferentes artefatos culturais como nos mostra o quadro acima.

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

Sendo a pesquisa bibliográfica compreendida como estudo e análise de produções com domínio científico, a pesquisa documental se inscreve numa lógica semelhante, pois busca informações em documentos que ainda não receberam nenhum tipo de tratamento científico. Dessa forma, a pesquisa documental se aproxima da pesquisa bibliográfica, sendo a natureza dos elementos que as diferenciam, compreendendo que a primeira está vinculada às contribuições de autores que já pesquisaram sobre o assunto, portanto, trata-se de fontes secundárias. Enquanto a segunda recorre a materiais que ainda não foram analisados cientificamente, portanto são fontes primárias.

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Mesmo que as análises compreendam os textos produzidos nos artefatos culturais, não me detive estritamente às palavras em significados isolados ou neutros, mas como diferentes discursos que se constituem a partir dos textos.

Nesse tecido, a análise de discurso é caracterizada por Gill (2002) como variedades de diferentes enfoques no estudo de textos em diversas



disciplinas. “Estritamente falando, não existe uma única ‘análise de discurso’, mas muitos estilos diferentes de análises” (GILL, 2002, p. 244).

A revisão da literatura sobre a temática desta pesquisa ratifica o posicionamento de Gill (2002), considerando os diferentes discursos desenvolvidos pelos autores, permitindo a utilização desses como ferramentas analíticas.

A possibilidade de explorar o objeto desta pesquisa implicou em conhecer os municípios em análise, na busca de maior aproximação entre os objetivos da pesquisa e o fenômeno constituído em plena dinâmica dialética. Para tanto, a pesquisa de campo foi de extrema importância neste estudo. Permitiu a busca de informações diretamente com os sujeitos envolvidos, neste caso os gestores municipais que atuam nas Secretarias Municipais de Educação e os gestores escolares. Esse tipo de metodologia exige do pesquisador um contato mais direto com os espaços nos quais ocorrem os fenômenos de interesse investigativo.

Foi realizada a pesquisa de campo em sete municípios do Rio Grande do Sul. Em cada cidade foi realizada uma entrevista semiestruturada com a Secretaria Municipal de Educação e, nas escolas, com os gestores escolares. A utilização das entrevistas torna-se relevante por provocar ricas contribuições dos sujeitos no seu cotidiano.

A entrevista qualitativa, pois, fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação ao comportamento das pessoas em contextos sociais específicos (GASKELL, 2011, p. 65).

Nesse sentido, a entrevista semiestruturada foi utilizada como uma bússola orientadora da descrição do fenômeno local, possibilitando outras questões não pensadas na pesquisa: surpresas ulteriores que merecem atenção nas análises. Assim, tal ferramenta de coleta de dados, possibilita a exploração das diferentes representações ou espectros de ponto de vista sobre o assunto em questão.

Como ferramenta analítica voltada às políticas educacionais, utilizei as contribuições do sociólogo inglês Stephen Ball e seus colaboradores engendrando os interesses de pesquisa com a abordagem do ciclo de políticas, permitindo “análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos” (MAINARDES, 2006, P.

48). Desde já, anuncio que a pesquisa se utiliza do ciclo de políticas, observando o contexto de influência (influências das políticas endereçadas à educação: internacionais e nacionais e como elas se relacionam ou não), o contexto da produção de texto (apresentação os textos destinados às políticas nacionais e locais, sujeitos envolvidos nas construções discursivas, vozes presentes e ausentes, tipo de linguagem do texto), o contexto da prática (implementação das políticas locais, compreensão e resistência à política, tensões entre as macro e micropolíticas), o contexto dos resultados/efeitos (impacto das políticas educacionais no cenário local, indicadores, consenso ou disparidades entre dados nacionais e locais) e o contexto da estratégia política (responsabilidade ética com o tema investigado, estratégias e contribuições não no sentido de soluções redentoras, mas uma contribuição para o debate em torno da política educacional numa perspectiva crítica).

No decorrer das entrevistas aos gestores municipais, um atravessamento me tomou de surpresa: o desejo que os municípios apresentaram em socializar as suas práticas avaliativas e a gestão dos processos educacionais.

Socializar os dados parciais da pesquisa seria algo interessante não só para pesquisadora, mas para a relevância e o compromisso social que ela, por si só, vem desenvolvendo. Nessa direção, a organização de um espaço de discussão poderia ser desencadeada, considerando o lugar que hoje ocupo na Escola de Gestão e Cidadania<sup>27</sup>, vinculada ao Instituto Canoas XXI<sup>28</sup>. Assim nasceu a ideia do Fórum Avançado de Socialização de Indicadores Locais na Gestão Pública, FASIL-GEP, com o objetivo de promover e fomentar a reflexão, a discussão e a socialização dos indicadores das cidades como ferramenta para Gestão Pública Local. Engendrando os aspectos políticos, administrativos e éticos, abordando as micropolíticas da administração pública no

---

<sup>27</sup> A Escola de Gestão e Cidadania está vinculada à Diretoria de Estudos e Pesquisas do Instituto Canoas XXI e promove capacitações para os servidores municipais de Canoas e para a sociedade civil. A EGC busca atender aos servidores municipais com o intuito de promover uma melhor qualidade de vida no trabalho, além de qualificar a gestão por meio da conscientização coletiva do ser e do fazer dos servidores.

<sup>28</sup> Criado pela Lei mun. N° 5.365 de 08 de janeiro de 2009, seus 04 temas principais são: Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Ocupação do Solo, Planejamento Urbano, Desenvolvimento Econômico e Social. Sua principal Missão é de melhorar a qualidade de vida da população, promovendo o planejamento estratégico das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sócio econômico do município e o seu ordenamento territorial. Tem como uma das principais atribuições: desenvolver, implementar e gerenciar ferramentas de suporte à decisão político-administrativa, nas diversas áreas concernentes à gestão urbana do município de Canoas.

contexto local em relação às macropolíticas (contexto nacional). O evento ocorreu no Auditório Sady Schiwitz (Paço Municipal). O Fórum possuiu seis eixos de discussão representados no quadro abaixo:

<b>Etapa</b>	<b>Fórum</b>	<b>Data</b>
I	FASIL-GEP - Indicadores Avaliativos nas tramas da Gestão Democrática Educacional.	12/11/13
II	FASIL-GEP - Meio Ambiente e Cidadania e a relação com as Cidades.	10/12/13
III	FASIL-GEP - A Gestão da Saúde Pública no contexto das macro e micropolíticas.	26/03/14
IV	FASIL-GEP - Os desafios da Segurança Pública: o que os indicadores tem a ver com isto?	29/04/14
V	FASIL-GEP – A estatística como ferramenta na Gestão Pública Municipal e suas implicações na geração de Emprego e Renda.	27/05/14
VI	FASIL-GEP – Frente Nacional dos Prefeitos: a reinvenção social, econômica, cultural e ética de governar na contemporaneidade.	24/06/14

Quadro 5 – FASIL-GEP

O I FASIL-GEP foi pensado na perspectiva dos indicadores avaliativos educacionais, objetivando compartilhar experiências de gestão pública municipal, contribuindo para ampliar a investigação e a difusão sobre as práticas avaliativas em rede dos municípios do RS, associando-se ao interesse de pesquisa.

A programação do Fórum contou com a palestra de abertura da Prof<sup>a</sup> Dra. Flávia Werle que abordou a seguinte temática: *Políticas Educacionais: desafios na gestão pública – avaliação em larga escala e qualidade da educação básica.*

À tarde o Fórum teve continuidade com a apresentação de *Cases* dos municípios convidados, que são objetos de estudo desta pesquisa, tendo como questionamento: *Por que os municípios optam por avaliações externas municipais?* Participaram dessa mesa de socialização os municípios de Bagé, Canoas e Três Passos. O município de Carazinho que, estava envolvido com uma atividade relativa à cidade, não pode participar.

Na tentativa de *costurar* o Fórum como uma possibilidade metodológica, utilizando a observação e o registro como instrumento de coleta de dados importante para a pesquisa, procurei direcionar a pergunta do Fórum com o problema inicial de pesquisa: *de que maneira as práticas de avaliação em rede estão ou não institucionalizadas nos municípios do Rio Grande do Sul e como se estabelecem a gestão dos processos educacionais, considerando o conhecimento científico e a ação política?*

A intenção foi criar um momento de trabalho interativo, discursivo e flexível sobre uma temática comum que permitisse um olhar diferenciado a fim de complementar as entrevistas individuais já realizadas, além de promover as trocas entre as práticas avaliativas dos municípios. Esse movimento permitiu a sistematização dos materiais utilizados nos *Cases*, servindo de material de apoio para a pesquisa. Dessa forma, os cruzamentos das informações contribuíram significativamente para a construção do capítulo 4 desta Tese, endereçado às análises dos municípios em estudo.

Concordo com Nóvoa (2011) quando ele se posiciona sobre a pesquisa qualitativa com as seguintes palavras:

Defendo uma pesquisa em educação como processo dinâmico, aberto, imaginativo, em articulação com os contextos profissionais e com os contextos sociais, culturais e políticos, mas sempre sustentado por abordagens metodológicas rigorosas e por uma perspectiva crítica (NÓVOA, 2011, p. 541).

E, por isso, conforme o autor, “a pesquisa tende a valorizar, de novo, as questões relacionadas com a profissão, o trabalho docente e a ação dos professores” (NÓVOA, 2011, p. 534). Dessa forma, acredito que os objetivos: geral e específicos da pesquisa vem sendo atingidos, garantindo uma tese coerente, consistente e relevante.

#### **1.4 O Portfólio de Bordo: estratégias orgânicas de coleta de dados, organização de documentos e redimensionamentos necessários.**

Atualmente, o uso do portfólio é uma prática comum para diferentes fins (MEEUS; PETEGEM; ENGELS, 2009). Na educação, podem ser aplicados ou adotados por diversos contextos, cujas características variam de acordo com os seus objetivos e com o formato próprio que assumem.

Conforme Pereira (2006), a etimologia da palavra *portfólio*: “*port*”, em sua origem latina, significa transportar/levar, assumindo neste contexto a possibilidade de manuseio e gestão de competências, enquanto “*folio*”, de origem latina (“*foglio*”), significa folha, referindo-se a todo um conjunto de artefatos (documentos, fotos, vídeos, CDs etc.) que mostram competências e exibem no portfólio o seu desenvolvimento, numa forma de comunicar aos outros os seus resultados. A utilização do *Portfólio de Pesquisa*, nesta pesquisa, tem o objetivo de reunir produtos autênticos e variados: coletas documentais e transcrições das entrevistas realizadas nos municípios, apêndices produzidos pela autora da pesquisa e documentos legais pertinentes ao tema que serão engendrados nas análises.

A pesquisa qualitativa requer um investimento minucioso e detalhado, sobretudo quando se trata de trabalho de campo, considerando o tipo de coleta de dados utilizado pelo pesquisador. Dessa forma, a organização das transcrições de entrevistas semi-estruturadas, documentos legais e oficiais, atas, registros escritos de conversas não gravadas, notas de campo, observações, reportagens e outros dados referentes à pesquisa precisam ser materializados em diferentes artefatos como diário de campo, fichas e relatórios.

Escolhi para esta pesquisa o *Portfólio de Pesquisa* que foi composto pelos documentos já demonstrados acima, bem como a constante *reformulação dos textos produzidos e orientados pela professora orientadora e pelas contribuições da banca examinadora*. Esse instrumento possibilitou um caráter descritivo e analítico de (re) construção contínua e uma fonte inesgotável do processo investigativo, permitindo as escolhas necessárias para o refinamento do objeto de pesquisa.

Nesse sentido, o portfólio tornou-se um elemento dinâmico e flexível no exercício investigativo. Tal procedimento pode ser entendido como espaço de conhecimento e aprimoramento, a fim de ampliar e gerar outros conhecimentos.

Esse instrumento permitiu também a organização e continuidade nas etapas investigativas, portanto, se constituiu em uma ferramenta com alto potencial comunicativo para as reflexões necessárias. Também ajudou a compreender as experiências relatadas pelos municípios no que tange às políticas educacionais voltadas para a avaliação e gestão dos processos escolarizantes, através de documentos e das vozes dos sujeitos implicados neste investimento acadêmico. Sua estrutura compreende inicialmente um índice e uma pequena apresentação do seu uso, dos materiais e

conteúdos dispostos. Assim o material pode ser melhor organizado, servindo não só para o uso da pesquisadora, mas de outros sujeitos interessados, constituindo-se em um portfólio compartilhado.

Os materiais escolhidos estrategicamente para este trabalho merecem atenção quanto ao seu ordenamento, considerando os textos e contextos, cabendo ao pesquisador decidir sobre sua a construção e organização. A possibilidade de acrescentar, retirar ou substituir documentos está prevista e ocorrerá conforme o desenho em que a pesquisa for tomando, desde que justificada adequadamente, considerando as estratégias e o rigor na investigação.

Nessa lógica, o *Portfólio de Pesquisa* é uma prática orientada de reflexão sobre os usos dos materiais para a construção estruturada do pensamento e a sua articulação com o texto da pesquisa contribuindo para o planejamento de diferentes documentos e registros, se constituindo num conjunto de materiais organizados a serviço do pesquisador. Dessa maneira, o *Portfólio de Pesquisa* não é simplesmente um acúmulo de peças e produtos, mas sim um desdobramento de entendimentos dos documentos de interesses do investigador sobre os artefatos culturais produzidos.

Assim, esse instrumento metodológico permitiu o acompanhamento, as mudanças e as confirmações das hipóteses geradas pelos documentos em análises. Trata-se de um instrumento legítimo e criativo de organização e reflexão. Remete a outro paradigma de cuidado com o material coletado durante a pesquisa, permitindo ainda recorrentes estratégias, ajustes e alterações conforme a necessidade e o rumo em que a pesquisa vai tomando. Constitui-se então, em reflexões sobre os diferentes materiais em diálogo com o tema de pesquisa.

O roteiro do *Portfólio de Pesquisa* está organizado da seguinte maneira: dados que identificam a pesquisa e a pesquisadora, introdução, sistematização sobre a revisão bibliográfica, apêndice sobre os questionários das entrevistas semiestruturadas, transcrição das entrevistas, observações realizadas na pesquisa de campo, transcrição do Fórum Avançado de Socialização dos Indicadores Locais na Gestão Pública<sup>29</sup>, textos

---

<sup>29</sup> Realizado pelo Instituto Canoas XXI com objetivo promover e fomentar a reflexão, discussão e a socialização dos indicadores das cidades como ferramenta para Gestão Pública Local que engendram os aspectos políticos, administrativos e éticos, abordando as políticas públicas educacionais no contexto local, envolvendo os municípios de Canoas, Três Passos e Bagé. Este Fórum foi decorrente da pesquisa de campo realizada nos municípios envolvidos e será contextualizado no capítulo reservado às análises das políticas avaliativas municipais.

analisados e revisados pela professora orientadora, documentos relativos aos municípios investigados, além de outros registros e documentos relevantes à temática da pesquisa decorrentes das observações da banca examinadora, bem como os pareceres dos professores que a constituem.

Para fechar este capítulo, apresento um quadro que expressa, de outra maneira o que foi contemplado nas escolhas metodológicas, considerando os objetivos específicos, a metodologia utilizada para cada um deles e os resultados parciais, permitindo construir a teia investigativa com seus *nós*, e suas *malhas* sobre o objeto de pesquisa. Entretanto, tenho a compreensão de que tais achados da pesquisa são provisórios e para este tempo, podendo a teia se (des) configurar a partir de outras análises, outros ensaios, outras pistas, trata-se, portanto, de uma pesquisa de rigor científico aberta ao diálogo com outros pesquisadores.

	<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Resultados</b>
1	Identificar os municípios que instituíram práticas avaliativas próprias, procurando compreender suas lógicas e seus contextos.	Rastreamento inicial com questionário os coordenadores regionais da UNCME e telefonemas.	7 Municípios foram identificados, mas 4 foram investigados pelas características de suas propostas avaliativas.
2	Conhecer as práticas avaliativas externas dos municípios e os documentos que as legitimam.	Pesquisa de Campo e análises de documentos e Socialização de Práticas.	Sistematização do material empírico e realização do Fórum de Socialização em Canoas.
3	Analisar os dados do IDEB divulgados pelo INEP, considerando o binômio nacional/local dos municípios pesquisados.	Análise dos dados do IDEB a partir de tabelas organizadas para este fim.	Quadro comparativo, mostrando que a diferença entre o observado e o atingido é muito pequena.
4	Investigar os contextos sociais, políticos e culturais que envolvem os municípios em estudo.	Pesquisa nos sites das prefeituras.	Quadro síntese com um panorama descritivo das características dos municípios.
5	Compreender como os municípios organizam os processos educacionais e os processos avaliativos a partir dos princípios de qualidade educacional.	Entrevistas semiestruturadas. Análises dos documentos locais e Pesquisa bibliográfica.	Quadro contendo os indicadores de qualidade: investimento, desempenho da realidade e sucesso/fracasso escolar.
6	Identificar os dispositivos legais e programas afins que legitimam a avaliação externa nacional.	Pesquisa no site do Ministério da Educação e análise de conteúdo.	Engendramento de tais dispositivos no cenário local.
7	Refletir sobre o papel do Estado-nação no que se referem às práticas avaliativas educacionais como possibilidade de políticas regulatórias.	Revisão da Literatura	Contornos teóricos que sustentam as análises da pesquisa.

8	Apontar as recorrências e as singularidades dos projetos/programas/sistemas estudados e as possibilidades de aproximação com os conceitos de regulação, multirregulação e contrarregulação.	Entrevistas, Análise Documental, Análise Teórico-Metodológica.	Conhecimento das realidades pesquisadas, permitindo a caracterização, comparação e aproximação da práxis educacional.
---	---	--	---

Quadro 6 – Escolhas Metodológicas

Enfim, pesquisar é uma tarefa social que exige reflexão, rigor, ousadia, ética e, sobretudo, humildade.



## 2 ESTADO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E QUALIDADE SOCIAL DO ENSINO BÁSICO.

*Esses moços, pobres moços  
Ah! Se soubessem o que eu sei  
Não amavam, não passavam  
Aquilo que já passei  
Por meu olhos, por meus sonhos  
Por meu sangue, tudo enfim  
É que peço  
A esses moços  
Que acreditem em mim*

*Esses Moços<sup>30</sup>: Lupicínio Rodrigues*

Este capítulo está endereçado às discussões sobre concepções e o papel do Estado frente às políticas educacionais e a gestão da educação. Discute os modos de regulação e suas implicações nas políticas públicas educacionais. Apresenta o direito à educação como construções históricas e sociais e destaca os desafios na promoção de uma educação de qualidade social, entendendo-a como conceito polissêmico e dinâmico que permeia as políticas educacionais no Brasil.

Início esta discussão com um excerto da música de Lupicínio Rodrigues (1948) que, transformou decepções amorosas em alguns dos mais lindos versos cantados pelo Brasil e pelo mundo afora, e completaria 100 anos em 2014. Para comemorar o centenário do compositor a Prefeitura de Porto Alegre lançou, no dia 20 de novembro de 2013, o selo “Lupi - 100 anos de amor e de dor”, a fim de marcar as ações desenvolvidas ao longo do ano seguinte em homenagem ao compositor.

---

<sup>30</sup> Depois do golpe militar de 1964, o compositor gaúcho Lupicínio Rodrigues (1914-1974) foi preso e permaneceu vários meses trancafiado, primeiro no Quartel da PE, no centro de Porto Alegre e, depois, no presídio da Ilha da Pintada, apesar de nunca ter tido qualquer atividade política. Lá, foi humilhado, espancado e torturado, teve a unha arrancada para não tocar mais violão e contraiu uma tuberculose agravada pelo vento frio do rio Jacuí. Tudo isso por causa de uma ligação pessoal dele com Getúlio Vargas, relação que acabou sendo herdada, posteriormente, por Jango e Brizola. Foi ele, Lupicínio, quem compôs o hino tricolor do Grêmio, do qual era um fanático torcedor, ganhando com isso um retrato no salão nobre do clube. Depois do suicídio de Vargas, em 1954, Lupicínio, já consagrado nacionalmente, manteve relações amistosas com Jango e Brizola. Por conta disso, foi preso e torturado, segundo seu filho. Antes de ter composições gravadas por cantores da época, ainda com 18 anos foi visto cantando numa excursão que Noel Rosa fazia por Porto Alegre, em 1932, tendo seu destino na MPB previsto pelo sambista carioca: "Esse garoto é bom. Esse garoto vai longe".  
[www.mpbnet.com.br/musicos/lupicinio.rodrigues](http://www.mpbnet.com.br/musicos/lupicinio.rodrigues)

A relação que estabeleci entre esses versos da composição ‘Esses Moços’ com a discussão deste texto é de que outros moços e moças sejam ainda mais inconformados, indignados e esperançosos com este país. Que no cenário das políticas públicas, sobretudo as educacionais, possam assegurar o que o Estado vem anunciando como qualidade e como educação de direito, considerando a redação das Diretrizes Curriculares Nacionais, de 2013 quando imprime que:

[...] o papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade, considerando que a educação, enquanto direito inalienável de todos os cidadãos, é condição primeira para o exercício pleno dos direitos: humanos, tanto dos direitos sociais e econômicos quanto dos direitos civis e políticos (BRASIL, Diretrizes Curriculares Nacionais, 2013, p. 9).

Esse dispositivo legal acrescenta aos níveis de ensino do Brasil, o que antes era um discurso apenas da Educação Infantil: a educação e o cuidado na seguinte redação:

[...] é oportuno e necessário considerar as dimensões do *educar* e do *cuidar*, em sua inseparabilidade, buscando recuperar, para a função social da Educação Básica, a sua centralidade, que é o estudante. *Cuidar e educar* iniciam-se na Educação Infantil, ações destinadas a crianças a partir de zero ano, que devem ser estendidas ao Ensino Fundamental, Médio e posteriores (BRASIL, Diretrizes Curriculares Nacionais, 2013, p. 17).

É nesse sentido que reitero a relação com o trecho da composição acima, entendendo que os discursos legais apresentam essa preocupação com o sujeito, com o outro, talvez numa concepção autopoietica<sup>31</sup>.

Para tanto, é preciso pensar sobre as concepções de Estado que se configuram neste tempo, bem como os endereçamentos às políticas públicas. Nesse sentido, recorro a Afonso (2003) para entender o empalidecimento do Estado.

A isso não será indiferente o facto de o Estado transferir responsabilidades e funções para novos actores sociais e induzir, por processos muito

---

<sup>31</sup> A organização autopoietica, como toda organização, pode ser obtida por muitas classes diferentes de componentes. No entanto, precisamos compreender que, no âmbito molecular da origem dos seres vivos terrestres, somente algumas espécies moleculares devem ter possuído as características que permitiram constituir unidades autopoieticas, iniciando a história estrutural a que nós próprios pertencemos. (MATURANA & VARELA, 1995, p. 89). De acordo com Andrade (2012) falar em Autopoiesis é lembrar todo o tempo a responsabilidade do homem por suas ações. Assim, a Autopoiesis sublinha, repetidas vezes, a autonomia do ser vivo, a qual começa, vale lembrar, desde sua organização celular, estando, pois, esta autonomia, implícita em sua vida como um todo, ou seja, desde sua vida orgânica até sua vida social e, apesar de buscar uma compreensão do conhecimento em si, busca, ao mesmo tempo, tentar compreender a conduta do homem em seu processo de conhecimento.

diferenciados, novas representações e concepções em torno do *bem comum* e do *espaço público* que pretendem legitimar esse descentramento. Dois exemplos paradigmáticos podem ser referenciados a esse propósito: a promoção de *quase-mercados* e as relações com o *terceiro sector* (AFONSO, 2003, p. 39).

O autor apresenta um caráter híbrido nas formas de financiamentos, fornecimentos e regulação, mas que não significa a diminuição do poder de intervenção do Estado, portanto, “mais reduzido e circunscrito nas suas funções, mas, ao mesmo tempo, forte enquanto mecanismo de coerção e controlo social” (AFONSO, 1999, 2000).

Os estudos de Barroso (2005) apresentam a mudança no cenário a partir da reforma e reestruturação do Estado, nos anos 80, com forte tendência à descentralização dos sistemas de ensino, implicando em outro estatuto educacional: a regulação das políticas públicas. Barroso (2005, p. 727) faz uma distinção entre regulação e regulamentação. Argumenta que

[...] a regulação (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da regulamentação (centrada na definição e controlo a priori dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados).

Tal compreensão nos ajuda a entender o domínio do novo papel regulador que o Estado assume. O autor também traz à discussão a finalidade da regulação que pode ser entendida como mecanismo que permite “identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos” (BARROSO, 2005, p. 728).

Oliveira (2005, p. 763) tem apontado o tencionamento forjado por uma nova regulação das políticas educativas. As novas formas de gestão e financiamento da educação que tiveram sua emergência na década passada, nos anos de 1990, constituem ainda medidas políticas e administrativas de regulação dos sistemas escolares. Tais práticas propõem políticas de resolução aos problemas da ineficiência da gestão dos sistemas de ensino, buscando a performatividade nas ações, acompanhada pela racionalidade de transparência: prestação de contas e expressão de resultados.

Nessa perspectiva, a erosão do Estado como papel executor de políticas educacionais é transferida para a sociedade que “muitas vezes traduzida de forma

simplificada como o mercado – a responsabilidade pela gestão executora dos serviços, alterando a relação com o público atendido”.

Essas são algumas provocações iniciais para anunciar este capítulo, que pretende discutir o papel do Estado em relação às políticas educacionais, atrelando à qualidade social do ensino.

## **2.1 Modos de Regulação nas perspectivas transnacional, nacional e multirregulações locais.**

Proponho, nesta seção, um diálogo inicial com Barroso (2005) e Teodoro (2011) sobre os modos de regulação e modelos de governo.

Referindo-se aos modos de regulação, Teodoro (2011) conceitua a regulação da educação como:

[...] um conjunto de processos colocados em prática num sistema educativo, de forma que seus atores (ou agentes, conforme o nível de autonomia relativa que lhe reconheça), do centro à periferia, atinjam, com maior eficácia possível, os objetivos que se entende serem os interesses gerais (TEODORO, 2011, p. 82).

Apoiado nos estudos de Schriewer (2004), a expansão mundial dos sistemas não na perspectiva de um só mundo, mas de múltiplos mundos na perspectiva da influência mundial que é mediada por um processo “externacionalização<sup>32</sup>”, ou melhor, reconstruídas em função das tradições, valores e objetivos assumidas no interior das sociedades nacionais.

Se por um lado, a assistência técnica das organizações internacionais balizava as estratégias nacionais, por outro lado, as publicações oriundas de encontros internacionais estabeleciam uma agenda que demandava ações centrais, tendo como ponto de tensão os projetos estatísticos internacionais, fixando uma agenda global para a educação, estandardizada e sistematizada por relatórios internacionais de educação. Tais indicadores internacionais tem instituído formas de governação com tendência a inibir o debate democrático e a reflexão sobre os projetos político- pedagógicos dos sistemas e

---

<sup>32</sup> Por este ponto de vista, os resultados condensados aqui colocam explicitamente em relevo os laços gerais – características das externacionalizações da reflexão pedagógica – entre “as mudanças de um sistema político e social, as mudanças de imperativos em matéria de reforma do seu sistema educativo e as transformações da reflexão sobre a educação e as políticas educativas que lhes estão associadas” (Schriewer, 2004, p. 21).

das unidades escolares, implicando em um “poder de moldar e controlar as regras do jogo e de formatar as preferências” (DALE, 2008, p. 3).

Este é o paraíso da governação neoliberal: uma ação política baseada em *evidências* apontadas pela *expertise* dos técnicos e cientistas, em vez da participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, associada à livre e democrática afirmação e concorrência de projetos políticos contrastantes. É, em suma, o velho sonho conservador de *fazer políticas sem política*, de um governo de *sábios* que conhece os caminhos e as soluções para tornar o povo feliz (TEODORO, 2011, p. 101).

Para Barroso (2005), a regulação obteve grande visibilidade no desenvolvimento das teorias dos sistemas, sendo entendida como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio dos sistemas.

O conceito de regulação está igualmente associado ao controlo de elementos autônomos, mas interdependentes e, neste sentido, é usado, por exemplo, em economia, para identificar a intervenção de instâncias como autoridade legítima (normalmente estatais) para orientarem a acção dos agentes económicos (a regulação dos preços, a regulação do comércio, da energia, etc.) (BARROSO, 2005, 64).

O autor, tomando como base os estudos de Diebolt (2001), destaca a distinção entre dois tipos de regulação: as regulações conservadoras e as regulações transformadoras. A primeira tem a função de assegurar o equilíbrio e a reprodução idêntica do sistema. Enquanto segunda, desempenha uma tripla função: compreender como um sistema dá lugar a novas formas de organização; de que modo um processo de regulação dá origem ao seu sucessor; que interdependência se estabelece entre diferentes modos de regulação.

Quanto à regulação dos sistemas escolares, Christian Maroy e Vincent Dupriez (2000) consideram que a regulação é resultante da articulação entre uma ou várias regulações de controle e produção de normas na organização, sendo entendida como regras do jogo, permitindo resolver problemas de interdependências e de coordenação.

Se as formas de regulação estão impregnadas em diferentes níveis e contextos, se tais práticas estão estabelecidas e as formas de escapes são resistentes, então, é necessário procurar as fissuras e as fendas que permitam o envolvimento dos sujeitos nas tramas das multirregulações. Em outras palavras, construir as regras do jogo para equilibrar o sistema, afinal essa é a ordem discursiva. Mas de que forma fazer? Será que não há a possibilidade de deslize no sentido de trazer outros sujeitos para a resolução

das “anomalias” que esse jogo impõe? Essa questão, hiato reflexivo e talvez impulsivo que permeou este capítulo nas seções subsequentes.

Trago novamente para o texto Barroso (2005), que identifica diferentes formas de regulação no que se refere aos processos de coordenação das políticas e da ação educativa em função da sua origem: regulação transnacional, regulação nacional e microrregulação local que o autor vai denominar de tendências quanto à evolução de diferentes modos e níveis da ação pública em educação (BARROSO, 2003).

A primeira tendência, o aumento da *regulação transnacional*, compreende o conjunto de normas e dispositivos produzidos nos fóruns de decisão e consultas internacionais. Sendo que, na maioria das vezes, acordadas entre os países centrais, tendo como dependências os países periféricos ou semiperiféricos, causando um constrangimento estrutural de natureza política e econômica como aponta Teodoro (2001). Por vezes a

[...] a regulação transnacional resulta da existência de estruturas supranacionais (como é o caso, para Portugal, da União Europeia) que mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão em matéria educativa, controlam e coordenam, através das regras e dos sistemas de financiamento, a execução das políticas nesse domínio (BARROSO, 2005, p. 68).

O autor aponta a participação, nessa lógica, de programas de cooperação, investigação e desenvolvimento com origem em diferentes organismos internacionais (como o Banco Mundial, OCDE, UNESCO, União Europeia, Conselho da Europa, entre outros.) que reúnem *expertises* para realizar diagnósticos, metodologias, técnicas (quase sempre uniformes) a fim de proporem soluções, constituindo um processo de internacionalização das políticas nacionais caracterizada por Schriewer (2004) no início desta seção.

Barroso (2005, 2002 e 2003) denomina este contexto como uma “espécie de contaminação internacional” de conceitos e medidas políticas a serem implementadas por diferentes países.

A segunda tendência apresentada pelo autor é o *hibridismo da regulação nacional*. Ele lembra que “regulação nacional” se aplica ao sentido de “regulação institucional”, que pode ser entendido como o modo pelo qual as autoridades públicas exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo. Para o autor, o hibridismo da regulação nacional “é o resultado da sobreposição ou mestiçagem

de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e acção políticas” (BARROSO, 2005, p. 69). Já para Popkewitz (2000), o hibridismo se fundamenta em dois níveis: o primeiro está pautado nas relações entre países centrais, passando a ideia de uma aplicação “passiva” pelos países de periferia, considerando a inter-relação entre os processos de globalização e de regionalização como algo fluido. Enquanto o segundo, na utilização do mesmo país com modos de regulação procedentes de modelos distintos de regulação, como a “Regulação pelo Estado” ou “Regulação pelo Mercado”, configurando um jogo duplo pelas práticas de controle.

A terceira tendência é a *fragmentação da microrregulação local* que remete a um complexo jogo de estratégias, negociações e ações de vários atores, possibilitando os (re) ajustes locais, muitas vezes, de modo não intencional.

Os polos de influência, nesse contexto, podem estar na administração descentralizada com intervenção direta ao nível local, considerando que nas organizações educativas individuais estão os grupos de interesse políticos, sociais, religiosos, étnicos e outros, assim como outros atores que atuam diretamente no funcionamento do sistema educativo: profissionais da educação e comunidade escolar. Esse tipo de microrregulação produz um efeito *mosaico* no interior dos sistemas educativos, que provoca a diversidade, e acentua as desigualdades. Nesse sentido, Barroso (2005) argumenta que:

[...] o desafio não está em eliminar ou restringir esses espaços de regulação autônoma (tarefa, aliás, de sucesso duvidoso, como a experiência o tem demonstrado), mas sim, como dar coerência nacional e um sentido colectivo (se o desígnio de um sistema público nacional de ensino deve continuar, como penso, a subsistir) a decisões locais e diversificadas, tomadas em função de interesses individuais, ou de grupo, igualmente legítimos (BARROSO, 2005).

Considerando tal complexidade, seria melhor abordar a multirregulação “já que as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objetivos, processo e resultados” (BARROSO, 2005, p. 84).

Maroy (2006), em estudos sobre os países europeus, destaca o desenvolvimento dos projetos reguladores educativos nacionais de massa em que as orientações podem ser diversificadas e em diferentes graus. Esses arranjos institucionais, em escalas

maiores ou menores, promovem: a supervalorização das avaliações externas como resultados, definição de currículos, a promoção da livre escolha das escolas, a “autonomia” das escolas, descentralização das competências de gestão educativa, fomentando dois modelos de Estado avaliador e *quase mercado*, circunscritos na governança pós-burocrática.

No modelo *quase-mercado*, o Estado não desaparece, pelo contrário, assume um papel importante na definição dos objetivos do sistema educativo. Entretanto, ele delega aos estabelecimentos uma autonomia na escolha das estratégias adequadas para atingir objetivos por ele desenhados. Institui um sistema de *quase-mercado*, estabelecendo uma concorrência tanto por parte dos usuários na procura do melhor estabelecimento, quanto na sutil estratégia de gestão dos estabelecimentos na busca dos financiamentos públicos, forjando uma racionalidade de pressão dos usuários quanto ao melhoramento dos modos de funcionamento dos estabelecimentos. Esse modelo foi desenvolvido nos países anglo-saxões por analistas neoliberais que entendiam que o modelo burocrático não era eficaz, na concepção desses analistas, era preciso promover uma pressão de concorrência.

O modelo do *Estado avaliador* supõe que, igualmente, os objetivos educacionais sejam organizados de maneira central e que as unidades de ensino possuam autonomia de gestão pedagógica. São estabelecidos contratos e as unidades educacionais recebem responsabilidades que devem ser expressas por resultados. As avaliações externas auxiliam, na capacidade de gestão pedagógica e financeira da escola, a responder às performances alcançadas dos ditames do órgão de controle. Assim, o Estado induz toda a trama educacional na difusão e na aceitação de uma “cultura avaliativa” que se apoia tanto na avaliação externa quanto na autoavaliação institucional, visando à melhoria das práticas e resultados.

Nessa lógica, fica clara a função central do Estado na definição dos objetivos educacionais e o contrato de autonomia relativa aos estabelecimentos quer seja pela concorrência entre os estabelecimentos, quer seja pela forma forjada dos resultados. Esses movimentos de descentralização ou de comercialização caracterizam um quadro em que “as vias de modernização da regulação dos sistemas de educação são tributárias de vários processos que introduzem divergências nas políticas nacionais” (MAROY, 2001, p. 37). Assim, as diferenças entre as políticas educacionais dependem da



dosagem na aplicação dos diferentes modelos que se configuram simbolicamente dominantes.

Conhecedora desses modelos de Estado, sobretudo das suas implicações no campo educacional, redireciono a discussão para outra via paralela Freitas (2009), ao tomar a escola como referência, compreende algumas experiências na perspectiva estratégica de contrarregulação. O protagonismo pertence ao coletivo dos atores escolares, nesse sentido, a regulação assumida pelo Estado que organiza as avaliações externas e publicam resultados podem ser úteis, exercendo função *meio* e não *fim*.

Barroso também sublinha que não há uma única forma de regulação, sendo que as diferentes formas de regular podem ser entendidas como multirregulações descentralizadas.

[...] nos sistemas humanos que chamamos de sistemas concretos de acção, a regulação não se opera, de facto, nem por sujeição a um órgão regulador, nem pelo exercício dum constrangimento mesmo que inconsciente, e muito menos por mecanismos automáticos de ajustamento mútuo, ela opera-se por mecanismo de jogos através dos quais os cálculos racionais “estratégicos” dos actores se encontram integrados em função de um modelo estruturado. (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, *apud* BARROSO, 2005, p. 729).

Esse processo de interação, compromisso, negociação entre o poder público central/local e os sujeitos que atuam nas secretarias municipais de educação e nas unidades escolares são movimentos caros nesta pesquisa. Assim, o quadro matricial, vertical e horizontal se constitui numa interdependência interessante de multiplicidade regulatória. O desafio é, justamente, entender o esforço coletivo dos municípios em questão a fim de converter tais esforços em transformação das realidades escolares com que se deparam atualmente.

### **2.1.1 O papel do Estado, as políticas públicas em educação no Brasil e os modelos de gestão.**

A redução do papel do Estado, mais acentuadas nos anos 80 e 90 quando o neoliberalismo passou a disseminar as estratégias de mercado, lembra a ideia de “deserção”, termo utilizado por Assunção e Carneiro (2012), bastante utilizado no período da Ditadura Militar (1964-1985) para nomear aquele que abandonava o serviço militar. Ao fazer essa analogia, as autoras referem-se ao papel do Estado e a sua “deserção”, repassando suas responsabilidades para os ditames do mercado e assumindo

uma posição de regulador ou controlador, causando danos às políticas públicas e, em especial, às educacionais.

Hypólito (2010) ratifica a ideia das autoras quanto ao papel do Estado e apresenta alguns exemplos significativos de intervenção no Brasil:

- a) nas definições de novas diretrizes curriculares para os cursos de Licenciatura e Pedagogia, com um caráter pragmatista voltado para um saber-fazer mais do que para uma formação reflexiva;
- b) nas definições em torno das agências formadoras de professores, com evidências de um deslocamento do lócus formador das universidades para os Institutos Normais Superiores e/ou para os Institutos Federais Tecnológicos (exemplo mais recente), destituindo a formação docente da pesquisa e de um status universitário;
- c) no incentivo a modalidades menos ortodoxas de educação (programas especiais, educação à distância, cursos semipresenciais), conforme definições estabelecidas pelos órgãos internacionais multilaterais, tais como o Acordo Geral de Comércio e Serviços (GATS), da Organização Mundial do Comércio (OMC), que previu o incentivo à educação à distância e a transferência de outros serviços educacionais para o mercado;
- d) na avaliação educacional, criando parâmetros para uma avaliação docente externa, com a implementação de exames e processos de certificação, para os quais são estabelecidas as competências necessárias a serem adquiridas na formação (HYPÓLITO, 2010, p. 1338).

O autor aponta que o ciclo se fecha com os modelos de gestão pensados para a consecução dessas políticas, todos dedicados às formas regulativas do trabalho docente, do currículo e da gestão escolar. Nesse sentido, ações notadamente gerencialistas são apresentadas como solução para os problemas da educação pública, articuladas, como se sabe, a partir de pressupostos da eficiência, dos resultados, da avaliação e da competência.

O gerencialismo tem sido o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nos últimos 20 anos. Ele tem sido o principal meio “pelo qual a estrutura e a cultura dos serviços públicos são reformadas... [e]... Ao fazer isso, busca introduzir novas orientações, remodela as relações de poder e afeta como e onde são feitas as opções de políticas sociais” (BALL, 2005).

Para compreender melhor o conceito de gerencialismo é importante entender os modelos de gestão pública, mais especificamente, três modelos clássicos que influenciam mais fortemente o estilo brasileiro: o patrimonialista, o burocrático e o gerencialista. Fadul e Souza (2006) apresentam algumas características em um quadro resumo que nos ajudam a entender melhor tais concepções. Para os autores os modelos clássicos da administração pública: o patrimonialista e o burocrático

[...] são concebidos como instrumentos ou ferramentas que possuem, em geral, cinco funções precípuas: (1) a função de organização, no que se refere à capacidade de ordenar e reorganizar dados e estabelecer conexões dentro da organização; (2) a função de predição, no que se refere à disponibilidade de conhecer resultados futuros; (3) a função de mensuração, que se refere aos dois modelos anteriores, variando o tipo de modelo empregado. Assim, quando se pensa em modelos probabilísticos (estáticos ou dinâmicos) é difícil deixar de considerar os valores das probabilidades e a função de mensuração que os envolvem; (4) a função heurística, envolve predições e mensurações que não podem ser comprovadas. Assim, seria preciso uma simplificação dos campos onde os modelos incidem e sobre eles iniciar um processo de pesquisa empírica que auxilie na descoberta de novos fatos e métodos com vistas a facilitar a manipulação e o processamento do modelo utilizado; e (5) a função descritiva que representa a estrutura do modelo utilizado.

Os autores afirmam que o *Patrimonialismo* é caracterizado, principalmente, pelo uso privado daquilo que é público, ou seja, a apropriação da coisa pública, do aparelho do Estado e do próprio Estado por grupos de interesse, lobbies, partidos políticos e demais representantes corporativos interessados nas benesses propiciadas pelo poder público. Destacam que o Brasil sempre teve o Estado como figura central na realização e provisão de todas as ações de políticas públicas e sociais. Não é por acaso que o Estado, sobretudo no período colonial, garantiu às suas elites (burocráticas, políticas, econômicas, agrárias, entre outras), privilégios adquiridos em função das relações e correlações de forças políticas.

Esse modelo sustentou, e continua a ainda sustentar, o *clientelismo* que está associado a uma relação pessoal com a clientela oriunda do patrimonialismo o qual demanda por pedidos de emprego, recursos políticos, financeiros, dentre outros favores, oferecidos pelos patrões ou senhores considerados chefes ou caciques políticos da atualidade. A relação entre a clientela e os “caciques” políticos são reguladas por laços de lealdades pessoais, partidárias, compadrios, dentre outras manifestações de proteção política e social.

O *Modelo Burocrático* inicia-se com a crescente e complexa expansão das grandes empresas contemporâneas. Assim, a partir de meados do século XX, a burocracia já se instalava tanto nas empresas públicas como nas empresas privadas, encarregada de viabilizar a racionalidade técnica e a divisão social do trabalho. No que se refere à administração pública, a burocracia foi central tanto para combater os vícios e práticas patrimonialistas como para viabilizar uma maior profissionalização de seu

quadro técnico. Foi definidora, também, no desenvolvimento de competência e capacidade gerencial no que tange a definição de um modelo de gestão pública.

Fadul e Souza (2006) observam que o modelo burocrático, já por algum tempo, está sob “fogo cruzado”. Criticado e acusado de ineficiente e perdulário, o burocratismo é um movimento que tem como oposição e crítica, o projeto minimalista de Estado na sociedade contemporânea. Não por acaso, o modelo burocrático de gestão, que foi muito importante histórica e politicamente para a administração pública brasileira, está passando por transformações e mudanças em seus desenhos institucional, gerencial e organizacional. Concebido para combater o patrimonialismo e suas vertentes: o nepotismo e clientelismo, o modelo burocrático tem e já teve papel central na profissionalização e qualificação da burocracia pública e estatal.

O modelo *gerencialismo*, no entanto, está associado a um movimento mais geral de reforma do Estado e de seu aparelho que, se inicia no Brasil na década de 90, articulado com uma reforma econômica de cunho liberal, através do plano econômico denominado Plano Collor. Esse plano continha estratégias cujos pressupostos identificavam a existência de uma administração pública ineficiente, de baixa qualidade, integrada por funcionários públicos recebendo altos salários incompatíveis com a realidade do país. Como consequência desses pressupostos, a administração pública foi atacada e desorganizada, provocando demissões de funcionários, extinção de ministérios e secretarias de Estado.

Os autores ainda sublinham que, no formato adotado pelo Brasil, destacam-se os seguintes aspectos: (a) melhor capacitação de sua burocracia; (b) garantia de contratos e um bom funcionamento dos mercados; (c) autonomia e capacidade gerencial do gestor público e (d) a garantia que o cidadão-cliente deverá ter os melhores serviços públicos, sendo seu controle de qualidade realizado pela sociedade. Para que esses objetivos sejam alcançados, são necessários ajustes nas organizações públicas: uma administração pública mais profissionalizada, com carreiras mais sólidas e valorizadas; descentralização administrativa; indicadores de desempenho para as organizações públicas, dentre outras ações voltadas para a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços públicos.

Além disso, afirmam que as principais características presentes no modelo gerencialista na administração pública são: administração profissional; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; disciplina fiscal e

controle no uso de recursos; avaliação de desempenho; controle de resultados; adoção de práticas de gestão do setor privado; dentre outras.

Os autores nos apresentam um quadro<sup>33</sup> que dão visibilidade quanto à estrutura e a estratégia dos modelos de gestão:

	Dimensão de Análise	Tipo	Características
Modelo patrimonialista de Gestão	Estrutura	Pré-Burocrática	Pouco complexa e baixa especialização; Baixo grau de departamentalização; Pouca formalização; Ampla esfera de controle; Autoridade centrada em uma única pessoa.
	Estratégia	Simples e determinadas “Top - down”	Dirigente principal define e decide as estratégias; Possibilidade de previsão e pouca pressão ambiental; Plano mais estático e lentamente mutável.
Modelo Burocrático de Gestão	Estrutura	Hierarquizada	Processos padronizados e formalizados; Acentuada especialização e divisão do trabalho; Alto grau de departamentalização com muitos níveis hierárquicos; Esfera de controle reduzida pela autoridade institucional; Autoridade centrada na hierarquia oficial.
	Estratégia	Técnico-econômica-legal	Definidas e decididas pela autoridade legal; Possibilidade de previsão e existência de poucas pressões ambientais; Plano mais estático e lentamente mutável; Ênfase no atendimento das regras e normas legais.
Modelo Gerencialista	Estrutura	Pós-Burocrática	Processos altamente complexos; Formalização apenas das metas e Processos globais; Processos horizontalizados; Esfera de controle reduzida pelo “Empowerment” e competências; Autoridade centrada na hierarquia de competências.
	Estratégia	Participativa	Definido e decidido mediante participação dos principais agentes organizacionais; Existência de algum grau de incerteza e de alguns focos de pressão; Plano com certa flexibilidade; Ênfase nos resultados organizacionais.

Quadro 7 – Quadro adaptado construído pela autora com base nos conceitos de Fadul e Souza (2006).

Somado a isso, vale ressaltar a prestação de contas à sociedade civil (“*accountability*”) que incentiva a chamada qualidade educacional com base nos

<sup>33</sup> Adaptação construída pela autora. No texto original os autores Fadul e Souza (2006) organizaram os quadros após a apresentação de cada modelo de gestão. Aqui o quadro está organizado na íntegra para justificar sua ênfase.

méritos que encontra na performatividade;<sup>34</sup> o alcance dos objetivos propostos mediante a construção de publicação de informações dos indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados.

No Brasil, tais tendências gerenciais encontram no INEP algumas dessas práticas que constitui o órgão como avaliador e indicador de parâmetros para as políticas educacionais, que incentivam também a terceirização do sistema público: as parcerias público- privado e os sistemas de apostilamento (PERONI, 2009; ADRIÃO & PERONI, 2005) – também denominados programas de intervenção pedagógica, como no caso do Rio Grande do Sul<sup>35</sup>.

Experiências externas de mudanças na estrutura dos modelos de Estado contribuem para a reconfiguração das políticas educacionais no Brasil, principalmente a partir de 1994 com a realização, em Brasília, de um seminário internacional para definir um novo paradigma para a administração pública, tendo a segunda edição em 1996. Já no governo FHC, Silva Jr. (2002) traz em seus estudos as orientações para as mudanças estruturais do país, na forma de um documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995)<sup>36</sup>. Esse documento apresentava a descentralização da administração pública com as agências executivas controladas por contratos de gestão que, segundo o ministro Bresser Pereira, fortaleceria a administração pública direta. Assim, a autonomia, flexibilidade e descentralização passaram a fazer parte dos discursos gerenciais de governo.

Quanto à descentralização educacional, acompanhada por uma padronização administrativa e pedagógica, transfere para os gestores das unidades executoras a responsabilidade pela escola, pelos alunos e pela própria educação no âmbito geral, caracterizando o Estado Regulador.

O governo FHC estendeu-se por dois mandatos (1995-1988 e 1999-2002), tendo como ministro Paulo Renato de Souza, ex- reitor da UNICAMP e ex-secretário Estadual

---

<sup>34</sup> Ball analisa o quadro global sobre a educação, utilizando três categorias: o mercado, a gerência e a performatividade, as quais ele denomina *tecnologias da reforma* (Ball, 2008).

<sup>35</sup> Refiro-me ao Programa de Alfabetização realizado pelo Estado do Rio Grande do Sul (2006) com a parceria das empresas/consultorias Alfa&Beta, Geempa e Instituto Ayrton Senna, envolvendo turmas de alfabetização do Estado.

<sup>36</sup> <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 03/06/2013.

de São Paulo. Tinha algumas prioridades e agilizou-as a partir de algumas normatizações, objetos de estudo de Franco, Alves, Bonamino (2007, p. 997):

- LDB: a tramitação do projeto de LDB acelerou-se no Congresso e a nova legislação (Lei n. 9.394/96) foi promulgada em dezembro de 1996;
- Financiamento: proposta de emenda constitucional foi remetida ao Congresso Nacional em outubro de 1995 e a Emenda Constitucional n. 14 foi aprovada em setembro de 1996. A legislação complementar que implementou o FUNDEF (Lei n. 9.424/96) foi promulgada em dezembro de 1996.
- Parâmetros curriculares: já em 1995, o MEC propôs versão para discussão dos parâmetros curriculares. Em abril de 1998, o CNE deliberou sobre os Parâmetros Curriculares para o Ensino Fundamental.

Os autores sublinham que, em linhas gerais, as políticas educacionais foram caracterizadas por três aspectos:

- a) Revalorização da racionalidade técnica, desta vez concentrada no financiamento, atividade-meio com a qual se almejava equacionar os problemas de acesso e de qualidade do sistema educacional.
- b) Ênfase no ensino fundamental.
- c) Valorização da política educacional baseada em evidências, o que se expressou por meio da ênfase em avaliação, o que não deixa de ser uma forma de acionar mecanismos de racionalidade técnica em outros domínios da política educacional (FRANCO, ALVES, BONAMINO, 2007).

Esses aspectos apresentados pelos autores trazem, pelo menos, um resultado importante para educação básica brasileira: a universalização do acesso ao ensino fundamental, processo que foi fortalecido nos anos subsequentes. Os autores inferem sobre a qualidade da Educação Básica que não caminhou com a mesma velocidade de acesso e o SAEB corroborou para esta constatação. Quanto à racionalidade técnica no âmbito educacional, houve um forte investimento por parte do ministro, enfatizando a relevância das políticas educacionais.

Assunção e Carneiro (2012) destacam a importância da avaliação durante o processo ensino-aprendizagem. Entretanto, os usos das avaliações externas que, também têm a sua importância para um determinado fim e contexto, no Brasil, provocam o entendimento de que a qualidade está diretamente e tão somente vinculada a essas avaliações. As autoras ainda afirmam que o grau de importância dado às avaliações externas tem produzido “efeitos perversos para a educação, pois o entendimento do que seja qualidade da educação vem se transformando em sinônimo de pontuação de provas ou em melhor classificação nos rankeamentos do MEC” (ASSUNÇÃO, CARNEIRO, 2012, 657).

Além disso, *a regra do jogo* está instaurada por um saber próprio da matemática, de difícil compreensão para quem não está inserido na área, a fórmula utilizada e apresentada consta na nota técnica<sup>37</sup>. A nota técnica traz a metodologia utilizada para a obtenção das metas intermediárias e projeções do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e está relacionada com a meta nacional definida no *Compromisso Todos pela Educação* – Ministério da Educação. Em resumo, a lógica para os cálculos é a seguinte: IDEB = - tempo + nota = desempenho<sup>2</sup>.

Em síntese, a regra é “quanto menos tempo o aluno usar para cumprir cada ciclo na escola, associado à nota da Prova Brasil, melhor será seu desempenho no IDEB, ou seja, o desempenho é potencializado” e adequado ao limite estabelecido pelo MEC para que o país alcance a nota necessária definida por agentes externos à realidade educacional no país (mais precisamente a Organismos Internacionais, em especial a OCDE e mais diretamente o PISA) (ASSUNÇÃO, CARNEIRO, 2012, p. 657).

Vale ressaltar que com esse cenário fica difícil esquecer que, após as eleições federais de 2002, o governo Lula manteve uma tendência desenvolvimentista centrada nos aspectos financeiros, caracterizados pela herança de FHC, expressas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) absorvendo, por meio desse instrumento, os acordos internacionais aos quais está vinculado, com significativo apelo à mobilização social. Tais “obediências” a esses agentes externos provocam uma confusão na relação entre a qualidade da educação, desempenho escolar e taxa de aprovação, tendo em vista a grande preocupação com as metas desejáveis na esfera internacional. Assim, as políticas educacionais no Brasil seguem a cartilha expressa nessa ordem discursiva, o que provoca certa *erosão* de educar para uma formação mais humana e menos instrumentalizadora.

Cabe observar que tais iniciativas implicam em riscos políticos à medida que desarmam as formas de controle direto, o que pode resultar, em última instância, que a delegação de poder por parte do estado a outros atores envolvidos no processo de implementação dessas políticas pode gerar um vazio que vai sendo paulatinamente preenchido por interesses particulares. Tal processo pode resultar em que a ação pública seja cada vez menos estatal e, por isso mesmo, menos pública. Esse é um risco de esvaziamento de poder e de referência que tal modelo de gestão de políticas públicas pode ensejar (OLIVEIRA, 2009, p. 208).

---

<sup>37</sup> [http://download.inep.gov.br/download/Ideb/Nota\\_Tecnica\\_n2\\_metas\\_intermediarias\\_IDEB.pdf](http://download.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf). Acesso em 27/08/2013.



As heranças dessas reformas educacionais ainda estão em vigência no país. Portanto, esta investigação também está atenta a tais movimentos, observando se elas estão presentes ou não nas experiências em análise, pois o conjunto de reformas brasileiras realizadas neste período resultou na reestruturação do ensino no Brasil nos seus aspectos relativos à organização escolar, à redefinição dos currículos, à avaliação, à gestão e ao financiamento.

## **2.2 As políticas educacionais e o direito à educação**

Os direitos sociais são construções históricas em função do aprimoramento das necessidades de convivência humana na área da educação, estão expressos por uma gama de dispositivos legais que orientam os níveis de ensino e suas diferentes modalidades. Segundo Cury (2008), a declaração do conceito de Educação Básica, expresso na LDBEN de 1996, ampliou o campo de cidadania sendo o direito do cidadão como dever do Estado, também determinado pela Constituição Federal de 1988, que declara a obrigatoriedade na Educação Básica, atendimento especializado a pessoa com deficiência, além da aprovação do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) em 1990.

Duarte (2004, p. 113) afirma que o direito público subjetivo está expresso nos atos jurídicos. Dessa forma

confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo).

Silveira e Prieto (2012) entendem que o processo de expansão para efetivação dos direitos sociais e econômicos pode estar associado, após a Segunda Guerra Mundial, com a especificação dos direitos. Entretanto, tal expansão foi afetada pela crise das reformas neoliberais, a partir das décadas de 70 e 80, com a desresponsabilização do Estado e de seu papel de provedor das igualdades.

De acordo com Barcelos (2007), para melhor efetivação na garantia dos direitos sociais, algumas medidas tornam-se necessárias: o problema com os custos para a realização dos direitos e a imprecisão dos enunciados desses direitos. O autor afirma que os problemas de direitos seriam menores se esses fossem produzidos por meio de

regras definidoras do direito, possibilitando identificar a precisão referente à formulação desses, identificando inclusive, o dever exigível da outra parte.

Para Viola (2007) essa temática, ainda que nebulosa, é uma dimensão pública dos direitos que habilita o homem a ser um sujeito emancipado, porque é justamente na política que se constrói e se garante o espaço de direitos ligados ao pensamento democrático e à compreensão da cidadania.

Se pensarmos a cultura política como aquilo de comum que circula entre os homens que vivem conjuntamente, a definição do público nos remete a pensar as relações sociais que tornam um é mais que um. A cultura, neste caso, se funda na possibilidade de um encontro político, na medida em que se faz no coletivo, no público que, sob hipótese alguma, pode ser entendido como estatal porque é restritivo, especialmente no campo dos direitos. É justamente uma relação entre o “eu” e o “outro”, entre o “tu” e o “nós” que faz com que a cultura política sirva como experiência que põe o ser em relação (VIOLA, 2007, p. 120.)

Os princípios emancipatórios dos direitos humanos, nesse sentido, devem ser identificados na vida política dos brasileiros a partir dos movimentos sociais travados ao longo da história. Tais lutas e movimentos geram o fenômeno social e político que, dada à relevância, entra para as agendas dos gestores públicos, tornando-se matéria de direitos e obrigações.

Como sublinha Viola (2007), se há política e busca de uma ordem para a vida comum dos indivíduos é porque há um desacordo. Nesse sentido, justifica-se a necessidade de criação de um espaço para que se reconheçam as diferenças.

A recusa pelas autoridades, ao longo da história brasileira, às múltiplas vezes que foram silenciadas, propiciou um terreno nebuloso, escorregadio e invisível no que se refere aos Direitos Humanos. Por tudo isso, os movimentos, outrora silenciados, vêm tomando rumos mais expressivos sendo uma construção de acultramento de participação, criando outro momento histórico no Brasil, haja vista às manifestações em 2013, fruto de promessas de reformas em diferentes instâncias: políticas, administrativas, tributárias, sociais, econômicas entre outras que geram desigualdades. O autor complementa: “Se hoje o adversário não são as ditaduras do tipo militar, continua sendo um sistema econômico mais preocupado com os que dele se beneficiam do que com a possibilidade, ainda não concretizada de construir a justiça social” (VIOLA, 2007, 132).

Os parâmetros norteadores para as políticas em educação no Brasil preveem o ingresso, a permanência, a universalização e a gratuidade da educação pública. Ter direito a educação pública de qualidade implica na revisão de um forte investimento nesse campo. Desse modo, a mobilização no sentido de buscar forças para garantir mais financiamento para a educação está em algumas medidas como a viabilização de 10% do PIB, fortemente discutido nas CONAEs 2009 e 2011. A ideia é de que esse percentual seja oriundo dos royalties do Petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal, resultando na medida provisória (MP 5925/2012) pela presidenta Dilma Rousseff. Cabe lembrar que tais recursos estão atrelados a contratos de longo prazo.

O direito à educação traz uma potencialidade do ponto de vista individual e social. Pressupõe o papel ativo e responsável do Estado tanto na formulação de políticas públicas quanto na obrigatoriedade de oferecer ensino com iguais possibilidades para todos. Quando esse direito é respeitado pelo Estado no que tange a oferta de escolas de Ensino Fundamental com qualidade também o poder de responsabilizar os indivíduos e/ou seus pais pela frequência torna-se mais contundente.

Entre o ideal e o real percebe-se que o conjunto de direitos humanos, entre eles, a educação ainda não se configurou como realidade para todos os brasileiros. Entretanto, com as lutas e mobilizações, a utopia de um país de pessoas mais livres, iguais em direito começa a despontar.

Problematizar os direitos humanos, entre eles os educacionais, é trazer para centralidade o conjunto de ações que vem sendo realizado pelos municípios estudados, procurando entender se as práticas de gestão estão ou não em consonância com o direito à educação de qualidade.

### **2.3 O desafio na qualidade social na educação básica: um tema escorregadio**

Pensar em qualidade na educação básica, associando ao único viés das avaliações em larga escola já foi pauta nesta Tese. O descompasso entre a universalização da Educação Básica e a qualidade a ela referida também marcam os discursos aferidos neste trabalho.

A reflexão sobre qualidade social da educação implica em entendê-la como campo *polissêmico* e *dinâmico* inscrita nas demandas de uma sociedade de um determinado período histórico, social e político. Tendo em vista as problematizações, apresentadas por muitos autores nesta pesquisa, sobre o olhar de um único indicador

educacional para medir a qualidade e pensando em outra possibilidade de qualidade numa perspectiva social cabe a pergunta: pode-se medir a qualidade social da educação? A problemática reside na qualidade de uma aprendizagem significativa, que vai além da assimilação de conteúdos, alargando-se sobre o contexto complexo, que se articula com as questões mais amplas: processo de organização e gestão do trabalho escolar, condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente.

Silva (2009) sublinha que a qualidade social da educação pública tem instigado reflexão daqueles que entendem a educação como prática social e ato político. Para a autora, é importante entender o conceito de qualidade, considerando o aspecto econômico e a sua transposição ao campo educacional.

[...] no campo econômico, o conceito de qualidade dispõe de parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade, utilizando medidas e níveis mensuráveis, padrões, *rankings*, testes comparativos, hierarquização e standardização próprias do âmbito mercantil. [...] apreender a qualidade significa aferir padrões ou modelos exigidos, conforto individual e coletivo, praticidade e utilidade que apontem melhoria de vida do consumidor. (SILVA, 2009, p. 219).

Para Freitas (2005, p. 928), as mudanças não podem vir exportadas de algum lugar, é preciso motivar para que cada escola “[...] *construa o seu caminho de melhoria.*” A escola tem condições de eleger ações de melhoria da qualidade, que julga importante, considerando um instrumento importantíssimo que hoje está empalidecido: o Projeto Político Pedagógico. Para Freitas, Sordi, Malavasi e Freitas (2009, p. 78), “A qualidade é entendida como o melhor que uma comunidade escolar pode conseguir frente às condições que possuem [...]” Por isso, cada escola deve ser reflexiva sobre si mesma, deve identificar seus problemas e problematizá-los. “[...] não é apenas o professor que deve ser reflexivo – é a escola que precisa ser reflexiva.” (FREITAS, 2005, p. 929).

Nessa direção, o projeto político pedagógico precisa ser promovido, organizado, desenvolvido e avaliado no coletivo da comunidade escolar a partir de um processo reflexivo conducente a um pacto de melhoria da qualidade. Esse pacto é chamado por Freitas (2005, p. 912) de qualidade negociada como proposta alternativa de contrarregulação que

[...] cria compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação (contrarregulação) e, quando possível, avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível (justamente para os que têm mais necessidades), tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social.

Segundo Romualdo Portela de Oliveira e Gilda Araújo (2005), há três formas de percepção quanto à qualidade educacional:

[...] no Brasil, a qualidade de ensino foi percebida de três formas distintas. Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados. (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005, p. 6).

Oliveira e Araújo (2005) apresentam três categorias de indicadores que podem apontar para a discussão da qualidade em educação: indicadores de investimento, de desempenho dentro da realidade educativa e de sucesso/fracasso escolar. Os indicadores de investimento são aqueles relacionados à remuneração docente, proporção de alunos por professor, custo-aluno etc. Os relativos ao desempenho na realidade educativa são os que dizem respeito ao clima e à cultura organizacional da escola. Enfim, os indicadores de sucesso/fracasso escolar estão associados ao desenvolvimento de competências e habilidades para determinado nível ou etapa de escolarização. Alguns elementos estão expressos nos estudos desses autores:

1. biblioteca com materiais instrucionais e livros em quantidade e qualidade suficientes;
2. professores com formação superior, satisfeitos com sua remuneração e que não precisem dividir sua carga horária entre duas ou mais escolas;
3. professores que não atribuam os resultados de aprendizagem às famílias, mas sim ao seu próprio desempenho ou ao desempenho dos estudantes;
4. prática formal de avaliação de desempenho dos alunos;
5. agrupamento de alunos por critérios de heterogeneidade;
6. ambiente de aula adequado com respeito e convivência harmônica;
7. envolvimento dos pais no cotidiano escolar (OLIVEIRA E ARAÚJO, 2005, p. 20).

Para os autores, esses elementos indicam que a definição de padrões de qualidade deve passar não só pela definição de insumos, mas também de processos. Trata-se de um caminho que busca reafirmar a confiança no professor e na escola, nas mudanças, que partem desse espaço e seus atores sociais, ainda que não exclusivamente,

pois é preciso propor acordos que envolvam todos os sujeitos interessados em uma educação de qualidade, por meio da organização de gestão da escola, planejamento técnico pedagógico, decisões coletivas sobre o currículo e os processos educativos, com olhar interessado na dinâmica do “circuito avaliativo” e compromisso ético e social com o sucesso do aluno.

“Qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202-203) por isso, polissêmico numa concepção de educação e de sociedade.

A publicação intitulada *Indicadores da Qualidade na Educação – INDIQUE (2007)*<sup>38</sup>, que orientou os municípios apresenta e caracteriza os indicadores, pedagogizando as formas de utilização para a qualidade na educação. Para tanto, apresenta sete dimensões relacionadas aos indicadores: ambiente educativo, prática pedagógica e avaliação, ensino e aprendizagem da leitura e da escrita, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, ambiente físico e escolar e acesso e permanência dos alunos na escola.

Conceitua como indicadores os “sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo” (INDIQUE, 2007, p. 5), ainda acrescenta que um bom conjunto de indicadores auxilia nas decisões da escola e o controle por parte dos responsáveis pelos alunos, profissionais da educação, conselheiros tutelares, conselheiros de educação e órgãos não governamentais. Aponta, ainda, que “a escola deve ser criativa para mobilizar pais, alunos, professores, funcionários e outras pessoas da comunidade para o debate sobre a sua qualidade” (INDIQUE, 2007, p. 9).

O documento apresenta metodologicamente como trabalhar as dimensões: uma espécie de guia explicativo que aborda como proceder com a participação das crianças e dos adultos, indicando métodos, técnicas e recursos para organização dos encontros.

---

<sup>38</sup> Documento coordenado pela Ação Educativa - Assessoria, Pesquisa e Informação; pelo Fundo das Nações Unidas para Infância – Escritório de Representante do UNICEF no Brasil; pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e pelo Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, tendo como *Grupo Técnico*: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação; CEALE, UFMG, Cedac, Ceel, UFPE, Cefort, UEPG, Cenpec, Centro de Cultura Luiz Freire, Cform, UnB, Consed, Fundação Abrinq, Fundação Visctor Civita, IBGE, Inep, Instituto Avisa Lá, Instituto Ayrton Senna, Instituto Pólis, Ipea, Projeto Chapada, Unme e UNICEF tem como objetivo principal “ajudar a comunidade escolar a avaliar a melhorar a qualidade da escola (INDIQUE, 2007, p. 5).

Utiliza como metodologia a relação com as cores do semáforo (vermelho, amarelo e verde) para indicar os aspectos positivos e os que precisam de atenção sobre os indicadores de qualidade.

Tendo um panorama dessas demandas, através de um quadro organizado pelo documento, a orientação é que se construa um plano de ação que permita “definir e organizar as atividades que colocaremos em prática para alcançar nossos objetivos, a decidir quem serão as pessoas responsáveis por essas atividades e prever o tempo necessário para sua execução” (INDIQUE, 2007, p. 15).

O Plano de Ação apresenta os seguintes campos: dimensão, indicador, problema, o que fazer, responsáveis e prazo. Cada dimensão é apresentada seguida dos indicadores que devem ser avaliados nas cores, já detalhadas, e em grupos previamente distribuídos. Deve explicar, resumidamente, as razões para cores utilizadas e ideias para solução dos principais problemas detectados por meio de quadros específicos, também já apresentados pelo documento.

Nesse sentido, a escola passa a ocupar um papel articulador entre o instrumento e os sujeitos endereçados para este trabalho, mas compreendendo sua autonomia, reconhecendo que o *olhar de dentro* é relevante para apontar, discutir, refletir e agir não só sobre as próprias fragilidades, mas também para o regozijo dos atores convocados para esse fim, sobre o que de bom excelente que a instituição escolar vem fazendo e produzindo resultado.

Se, por um lado, a qualidade é um conceito relativo que deve surgir de um debate democrático e ser constantemente revisto, por outro lado, as crianças têm direito a um atendimento que respeite suas necessidades e seu protagonismo, e os aspectos mencionados devem fazer parte desse debate. Se, em uma democracia, os objetivos mais gerais da educação não podem ser diferentes para crianças socialmente desiguais, é possível que os meios para alcançá-los sejam diversos. Aprofundar esse questionamento talvez ajude a avançar o debate na direção de experiências educativas que contribuam para uma sociedade mais justa (CAMPOS, 2013, p. 41).

Afinal, instrumentos engessados em si mesmos podem contribuir para o empalidecimento do Projeto Político Pedagógico, que é único de cada unidade escolar.

Este capítulo constitui-se como importante referencial teórico que ajuda a compreender os movimentos entre Estado, Políticas Educacionais e os entendimentos sobre Qualidade Social do Ensino Básico; amplia a visão de regulação de numa

perspectiva mais ortodoxa para uma compreensão mais abrangente: as multirregulações que serão, no decorrer do trabalho, rastreadas, analisadas e problematizadas.

Compreender as Teorias do Estado e as formas de Gestão Educacional permite olhar para o objeto de estudo desta pesquisa estabelecendo relações entre os modos de regulação, as políticas públicas voltadas à educação, os direitos à educação e os desafios da qualidade social na escola pública.



### 3 AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NO ENSINO FUNDAMENTAL

*E assim de retalho em retalho  
Terminei o meu trabalho  
O meu sonho de escultor  
E quando cheguei ao fim  
Tinha diante de mim [...]*

*Escultura*<sup>39</sup>: Nelson Gonçalves e Adelino Moreira

Nas últimas três décadas, os discursos sobre avaliação em larga escala no Brasil vêm ganhando visibilidade na publicação das produções científicas. Ademais, já não é considerado um discurso somente do âmbito acadêmico, pois os veículos midiáticos têm pulverizado e capilarizado essas discussões, tornando-as acessíveis aos diferentes sujeitos implicados nos processos da educação escolarizada. Nesse sentido, este capítulo aborda que tais discursos não são novos, aparecem em certos momentos, tornam-se empalidecidos em outros e reaparecem, no contexto educacional com diferentes roupagens.

A centralidade dos discursos sobre a avaliação educacional, inscrita nessa lógica, não surge no final do século XX e na primeira década do século XXI, mas ganha maior destaque em função de uma nova regulação da educação guiada pela lógica do mercado e pela transferência para a sociedade civil das responsabilidades sociais.

Dentre os diversos autores que têm se debruçado sobre esta temática (BONAMINO; SOUZA, 2012, GIL, 2012, KRAWCZYK, 2002, FIGUEIREDO, 2009), destaco as contribuições de Werle (2010), que sublinha os sistemas de avaliação em larga escala na Educação Básica como um “processo de contaminação das políticas educacionais”. A autora se refere ao termo *contaminação* na perspectiva de Barroso

---

<sup>39</sup> Música gravada inicialmente por Nelson Gonçalves em 1958 no LP "Escultura", recebeu posteriormente inúmeras outras gravações. O cantor e compositor Nelson Gonçalves, nome artístico de Antônio Gonçalves Sobral, nasceu em 21/6/1919 em Santana do Livramento RS mas seus pais mudaram-se para São Paulo logo após seu nascimento, residindo no bairro do Brás. Teve vida intensamente boêmia e gravou seu primeiro disco em 1941, graças à ajuda de Benedito Lacerda, o samba de Ataulfo Alves "Se eu pudesse um dia". Teve carreira de muito sucesso, inspirando-se em Orlando Silva, de quem manteve sempre alguma influência. Nelson faleceu em 18/4/1998 no Rio de Janeiro.  
[http://www.paixaoeromance.com/50decada/escultura/h\\_escultura.htm](http://www.paixaoeromance.com/50decada/escultura/h_escultura.htm). Acesso em 15/07/2013.

(2003), considerando o panorama internacional de avaliações realizadas em vários países. A justificativa para a avaliação em larga escala e externa está condicionada a dimensão do Sistema Nacional de Educação do Brasil que busca, nesta metodologia, uma espécie de raios-X sobre o perfil educacional no sentido mais amplo.

Nessa lógica, a avaliação ganha uma posição privilegiada nos sistemas educacionais. No caso brasileiro, a avaliação está vinculada aos compromissos que o Brasil assumiu a partir da *Conferência Mundial de Educação para Todos*, em 1990, reiterados na *Conferência de Dakar*, em 2000 e nos *Objetivos do Milênio*, elaborados pela ONU e em documentos elaborados por alguns organismos internacionais. Assim, o texto aborda a influência internacional nas políticas educacionais, sobretudo nas avaliações em larga escala.

Este capítulo também trata, no domínio educacional, sobre a lógica da modernização dos processos da Administração Pública. Esse conceito polissêmico é entendido como “conjunto de mecanismos que asseguram o desenvolvimento de um determinado sistema, através de processo complexo de reprodução e transformação” (DIEBOLT, 2001, p. 10).

As leituras, os estudos e as reflexões sobre os autores que investiram nesta *escultura*<sup>40</sup> sobre os processos avaliativos e os diferentes conceitos correlatos são processos edificantes<sup>41</sup> neste trabalho a fim me posicionar, compreender e analisar o objeto de estudo desta pesquisa. Nesse processo, as leituras, os arranjos epistemológicos, as necessidades de criar e recriar e as (des) construções durante o trabalho caracterizam-se, como processos necessários.

### **3.1 O número no contexto educacional: o que a história nos conta?**

Esse outro jeito de olhar a educação se caracteriza por: definição dos sistemas sobre as formas de avaliar; promover reformas educacionais; estabelecer parâmetros de currículo; pensar em estratégias da ação docente e formação continuada dos professores; além de convergir com os padrões de qualidade impostos pelo governo federal. Cabe

---

<sup>40</sup> Associo a expressão ao trecho da música que escolhi para abertura deste capítulo, considerando os conceitos caros para esta pesquisa e que foram trabalhados, lapidados, esculpidos pelos autores que discorrem sobre o assunto.

<sup>41</sup> Entendo o termo, considerando as formas de como somos subjetivados – num movimento dinâmico – que vão justificando as escolhas e o rigor do processo investigativo.

ressaltar que tais padrões de qualidade se destacam, considerando a “[...] estatística como conhecimento científico torna-se indispensável a um bom governo.” (TRAVERSINI; BELLO, 2009, p. 142).

Trazendo para o texto as considerações dos autores acima é possível perguntar: de que forma essa onda avaliativa envolve os sujeitos na trama da escolarização? Como as práticas pedagógicas vão se redimensionando, procurando outros sentidos para o processo educativo a partir das avaliações em larga escala acompanhadas das estatísticas como tecnologias do Estado? Como os diferentes ordenamentos escolares sob influência da avaliação e do saber estatístico se constituem como estratégia para governar? Esses são alguns questionamentos sob os quais me debrucei neste capítulo, aproximando as práticas educativas escolarizadas ao contexto histórico, entendendo também que tais roupagens não se referem apenas às estruturas políticas da gestão do Estado, mas como formas de agir que afetam a maneira como os indivíduos conduzem a si mesmos.

Os diferentes discursos engendrados na história da escolarização brasileira, consoantes com as formas de pensar o sujeito educável, foram constituindo diversos projetos de escolarização que atenderam às necessidades das sociedades de cada época. Por este viés, é possível pensar...

Para que serve a história – da educação? Para dizer do que aí está muito mais do que o que ali esteve ou estava. A História da Educação pode oferecer fatos e interpretações pertinentes, ideias, perspectivas à própria educação, aos que pensam e agem sobre a educação (LOPES, 2004, p. 29).

Costa (2004, p. 77) enfatiza que “quando alguém ou algo é descrito, explicado, em uma narrativa ou discurso, temos a linguagem produzindo uma ‘realidade’, instituindo algo como existente de tal ou qual forma”. Aqui, temos a linguagem mostrando o papel fundamental na constituição dos sentidos que atribuímos às coisas. Entendo, assim, que os significados são transitórios, passageiros e superáveis porque são constituídos histórica e socialmente.

De acordo com Stephanou e Bastos (2005, p. 425), “[...] não há povo, por mais simples que seja sua organização social, sem um conjunto de meios educativos que assegurem sua continuidade no tempo e no espaço.” Acrescentam que o estudo da história da educação permite a abordagem dos problemas educativos na perspectiva de

explicitar sua natureza e denuncia as clivagens dialéticas entre as intenções iniciais e as realmente alcançadas. Em outras palavras, as autoras enfatizam que a história da educação possibilita um panorama do fenômeno educativo no qual a herança cultural se manifesta, esclarecendo a defasagem entre o dizer e o fazer.

Dessa forma, compreende-se que a educação escolarizada e sua produtividade vêm se constituindo a fim de atender aos processos de civilização<sup>42</sup> em diferentes contextos neste país. Interessa olhar para tudo isso e entender como foi se constituindo em regimes de verdades e como foram ganhando sentido no campo educacional.

Ora, se as verdades são provisórias, essas precisam estar constantemente em suspenso. Por isso, realizar uma investigação sobre a avaliação externa e sua discursividade significa levar ao “estranhamento” as explicações que determinaram as transformações nos processos de escolarização num determinado período.

O recorte histórico que proponho neste capítulo é a escolarização no Brasil a partir do período da Primeira República (1889) nesse período, o sistema político estava refém da situação econômica, tendo o café como principal produto do mercado internacional. Várias reformas educacionais foram promovidas, durante o período de 1889 a 1925, com o objetivo de melhor estruturar o ensino primário e secundário, além de retirar o Brasil do atraso educacional e responder ao progresso industrial, os republicanos encontraram em August Comte<sup>43</sup> (1798-1857) o suporte pedagógico em uma teoria positivista.

Nessa perspectiva, a instrução pública estava para os processos de industrialização assim como a escolarização estaria para o projeto de civilização pensado para aquele recorte histórico, como salienta Veiga (2002) no título de um de seus trabalhos: *A escolarização como projeto de civilização*. A educação era entendida

---

<sup>42</sup> Para Elias (1994), com as mudanças políticas no século XIX, em que o absolutismo é substituído pelo autocontrole que também se absolutiza, a modernização da sociedade passa por um processo de racionalização que afeta as mentalidades e o dispositivo social. Tais mudanças implicaram algumas emergências ou necessidades para que os processos de autocontrole se efetivassem. Nesse sentido, os não escolarizados eram considerados problemas para a nova ordem estabelecida, ou seja, para um programa civilizador em que a incorporação dos pobres tornou-se necessária na sociedade civilizada.

<sup>43</sup> Comte (1798-1857), filósofo francês deu pleno desenvolvimento à ideia de lei social positiva, banindo todo e qualquer conhecimento que não seja fundamentado no método da experimentação e da indução das ciências positivas. Em Comte, o progresso está submetido à ordem. O lema “ordem e progresso” escolhido para a Proclamação da República teve inspiração comtiana. O autor não recomendava o ensino das ciências senão após os 14 anos. Defendia a predominância literária para as crianças menores de 14 anos.

como instrumento de desenvolvimento intelectual e requisito importante para se alcançar o “progresso nacional”. Nesse sentido, a alfabetização, aqui, merece destaque, pois caminharia ao encontro da emergência civilizatória nesse *novo* contexto e tornaria os sujeitos mais civilizados e racionais em vias de modernização das sociedades.

Azevedo (2011) ao tratar sobre o Estado, a política nacional e a regulação no setor da educação numa abordagem histórica apresenta alguns discursos políticos que justificam tal projeto civilizatório:

[...] porém toda a despesa feita com a instrução do povo importa na realidade uma economia, porque está provado, por escrupulosos trabalhos estatísticos, que a educação diminuindo consideravelmente o número de indigentes, dos enfermos e dos criminosos, aquilo que o Estado despende com as escolas poupa em maior escala com os asilos, hospitais e cadeias. Por outro lado, a instrução moraliza o povo, inspirando-lhe o hábito e o amor ao trabalho, que é tanto mais fecundo quanto mais inteligente e instruído é aquele que o executa, desenvolve todos os ramos da indústria, aumenta a produção e com esta a riqueza pública e as rendas do Estado.<sup>44</sup>

É possível perceber com clareza que tipo de projeto se desenhava nesse período, sobretudo, quanto à regulação do Estado sobre as questões de ordem educacional que tinha como incumbência de moralização e adestramento para o trabalho. A educação, nesse contexto, está longe de ser entendida como um direito, mas como um poderoso instrumento de massa, visando o progresso nacional que possibilitaria o processo de modernização capitalista.

Este foi o cenário no qual a educação passou a ser problematizada como uma questão de ordem nacional: “As iniciativas da Primeira República foram modestas” (AZEVEDO, 2011, p. 24). O princípio federalista e descentralizador se manteve com os Estados no que se referia ao ensino primário, não havendo registros significativos à escolarização de massa. A autora sublinha, ainda, a importância da classe média que assume os interesses educacionais, garantindo a educação como um setor a partir dos anos 30. Os baixos índices de escolaridade e as taxas de analfabetismo que, nesse período atingiam aproximadamente 80% da população, foram interpretados como a causa de todos os males, atribuindo à Educação a condição de panaceia: capaz de resolver todos os problemas nacionais.

---

<sup>44</sup> Pronunciamento do Deputado Leôncio de Carvalho na Assembleia-Geral Legislativa em 1878, em defesa do projeto de reforma educacional que levou o seu nome. Apud Moacyr (1937, v. 2, p. 183-184)

Com a setorização do campo educacional, foi marcante a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), no ano de 1924, sendo a primeira entidade nacional a congregar profissionais da área da Educação, trazendo reconhecimento à área. É nessa associação que nascem os “pioneiros da educação”, sendo reconhecidos como a primeira geração de educadores que difundiram, de modo sistematizado, as ideias escolanovistas no Brasil, imprimindo o caráter social da Educação em contraposição do predomínio da Igreja Católica nesse campo. É importante o registro, nesse contexto, a luta pela universalização e laicidade do ensino primário, cabendo ao Estado a principal responsabilidade.

O período da Primeira República (1889-1930) foi marcado por diversas reformas educacionais. Filho e Silva (2011, p. 231) apresentam um quadro de reformas no Brasil inspirados nas ideias escolanovistas em diferentes Estados:

Ano	Estado	Autores
1920	São Paulo	Sampaio Dória
1923	Ceará	Lourenço Filho
1925	Bahia	Anísio Teixeira
1927	Minas Gerais	Francisco Campos e Mário Casasanta
1928	Distrito Federal	Fernando de Azevedo
1928	Pernambuco	Carneiro Leão
1930	São Paulo	Lourenço Filho

Quadro 8 - Reformas Educacionais na Primeira República<sup>45</sup>

Nesse sentido, os grupos escolares oriundos da Europa e dos Estados Unidos foram implantados no Brasil, contribuindo para a produção de outra cultura escolar no meio urbano, concretizando os propósitos do projeto republicano: o desenvolvimento moral e intelectual para obtenção do progresso e da ordem. Para Saviani (2011, p. 16), o advento da República propiciou, sob a responsabilidade dos Estados, “a implantação progressiva das escolas graduadas, apoiadas nas escolas normais que começaram a ser consolidadas sob o influxo do iluminismo republicano”. O autor destaca também a importância da reforma da instrução pública paulista de 1890 e a reorganização da Escola Normal e da criação da Escola-Modelo.

<sup>45</sup> Quadro apresentado por Geraldo Inácio Filho e Maria Aparecida da Silva no texto: Reformas Educacionais durante a Primeira República no Brasil (1889-1930), inserido no Livro organizado por Demerval Saviani – Estado e Políticas Educacionais na história da educação brasileira (2011).

Tendo em vista que esta Tese analisa as práticas avaliativas e a gestão educacional no Estado do Rio Grande do Sul, passo a situar a “influência dos princípios positivistas como base de uma cultura política e educacional que marcou a história da educação no Rio Grande do Sul, na Primeira República” (CORSETTI, 2008, p. 56). A autora convidada para esta discussão trata sobre a história da educação neste Estado por meio do texto intitulado *Cultura política positivista e educação no Rio Grande do Sul/Brasil (1889/1930)*.

Ainda que os estudos de Corsetti (2008) tenham caráter mais específico, a autora não entende esse processo como fator isolado, pelo contrário, associa as transformações estruturais, a partir da metade do século XIX, em um contexto mundial envolvido pela economia capitalista no contexto da II Revolução Industrial. “Esse processo envolveu as regiões periféricas no desenvolvimento industrial, consagrando a hegemonia europeia no mundo, provocando o sufocamento dos costumes, modos de vida e de pensamento dessas regiões” (CORSETTI, 2008, p. 57). Destaca que no âmbito nacional, a república foi moldada a partir da influência fundamental dos republicanos paulistas com uma, declarada e estreita, vinculação aos pressupostos do liberalismo clássico, transformando o Estado num instrumento efetivo da ordem liberal no país, num processo “up-down”. Não diferente do contexto nacional,

[...] no Rio Grande do Sul, o processo de implantação da modernidade capitalista foi traduzido por uma ideia de progresso que significava o desenvolvimento das forças produtivas do Estado que atendessem a todos os setores da economia, numa proposta de modernização que significava um avanço em relação ao quadro de priorização das atividades agropastoris, que até então havia marcado a história gaúcha. Por outro lado, no plano social, a proposta teve ingredientes de avanço e conservação, correspondentes às condições contraditórias de um processo histórico onde o desenvolvimento econômico era postulado em paralelo à defesa das posições adquiridas, com a negação do conflito social.

O projeto político dos positivistas republicanos rio-grandenses, nesse quadro, envolveu a escola pública, nos marcos de uma organização educacional e de uma política do Estado para o setor da educação [...] (CORSETTI, 2008, p. 60).

A autora faz alguns destaques mais específicos quanto à educação escolarizada sob a égide do Estado, dentre eles: a perspectiva intervencionista do Estado em relação à educação; os princípios e os objetivos do ensino sintonizados com o projeto liderado pelo Estado; a organização do ensino marcada pela separação dos saberes; o controle disciplinar necessário à adequação dos indivíduos ao modelo de sociedade que estava sendo construída; a preparação para o mercado. Conclui que a escola pública foi

adequada ao projeto político republicano, num processo de “modelagem”<sup>46</sup> da modernidade na lógica da cultura política positivista.

Ainda no contexto histórico, publicações oficiais da Primeira República (1889-1930) já apontavam esforços na expressão dos dados do progresso educacional em São Paulo, assim como os desafios a enfrentar. Souza (2009) apresenta um estudo analítico sobre três periódicos de educação: *Revista Pedagógica* (1890-1896); *Revista Educação* (1927-1960) e *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (1944-1960) e observa que, a partir da década de 20, as estatísticas sobre educação são publicadas por diferentes estratégias. A autora destaca que na *Revista Educação* entre os anos de 1927 a 1930

[...] as tabelas com os dados numéricos são, pura e simplesmente, transcritas de fontes oficiais, como se “os números falassem por si”; ora os dados servem como ilustração de análises de um texto com autoria; ou ainda, aparecem, sem maiores avisos, em colunas ou linhas com informações ligeiras sobre os números da população brasileira em cada estado, ou sobre o número de estabelecimentos de ensino, números inspetores, despesas com o ensino primário, ou sobre rendimento escolar etc. (SOUZA, 2009, p.199)

Esse recorte em um dos periódicos investigados pela autora exemplifica e evidencia de que forma as estratégias de governo vão se instituindo e ganhando visibilidade na descrição de um variado compêndio de categorias numéricas.

Traversini e Bello (2009) apontam que a teoria da arte de governar passou a ser formulada a medida que se estava instalando um grande aparelho administrativo em conjunto com formas de saberes correlatos. Os estudos sobre a construção social envolvendo indivíduos, populações e espaços vêm ganhando visibilidade sob as lentes dos números, das estatísticas e das auditorias. Souza (2009) sublinha que “o mundo é escrito em números” e que por meio de levantamentos populacionais vão se constituindo as “aritméticas” do Estado, possibilitando as classificações, categorizações e possíveis estatísticas (gráficos, tabelas, escalas, porcentagens) a fim de estabelecer os domínios das “tecnologias numéricas”.

Soares (2011), em seus estudos, averiguou que as primeiras medições brasileiras datam de 1907, com a intenção de coletar dados para abastecer o Anuário Estatístico do Brasil com informações acerca do ensino público e privado. A coleta de dados limitou-se, em um primeiro momento, ao antigo Distrito Federal no Rio de Janeiro e

---

<sup>46</sup> Grifos da autora.



apresentava informações sobre a quantidade de escolas, de pessoal docente, de matrículas e repetências (HORTA NETO, 2006). A partir de 1925, a administração educacional ganhou espaço privilegiado e, em 1931, foi criada a Diretoria Geral de Informações Estatísticas e Divulgação.

O autor traz, ainda, uma importante tradução do documento produzido no Primeiro Encontro do Comitê de Estatísticas Educacionais, ligado a Organização da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), realizado em Paris no ano de 1947, do qual resultou em um projeto aprovado para ser aplicado a partir de então pela Diretoria Executiva da Organização, consta em sua seção sobre educação o seguinte texto:

"Estatísticas da Educação". Em colaboração com uma comissão de estatísticas educacionais, as seguintes atividades serão desenvolvidas em:

- a) Assistência na coordenação, padronização e melhoria das estatísticas nacionais de ensino;
- b) Assistência na padronização da terminologia educacional.
- c) Aconselhar Estados-Membros e organizações intergovernamentais sobre questões gerais relativas à coleta, interpretação e divulgação de dados estatísticos sobre educação;
- d) Explorar a possibilidade de publicação de um anuário sobre a educação internacional, que deve conter informações sobre as políticas educacionais e tendências, bem como estatísticas (UNESCO, 2009, p. 189<sup>47</sup>).

Conforme Ghiraldelli (1994), a crescente industrialização e a urbanização impulsionariam a criação de Leis Orgânicas do Ensino, representando a contribuição do Estado Novo para a educação brasileira. Destaco a reforma de Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde Pública, através do Decreto nº 8.529, de janeiro de 1946, que organizou o *Ensino Primário em quatro anos*, complementado por *mais um ano* que deveria ser preparatório ao exame de admissão ao ginásio. O ensino ginásial ficou composto por quatro anos e três de colegial. Essa legislação atenderia à urgência civilizatória desse período, considerando a passagem de um modelo agrário para um modelo de sociedade capitalista, a industrialização. Nesse período, sob a batuta de Capanema, já fora criado pelo Decreto-lei<sup>48</sup> que institui a criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos que tem como competências:

---

<sup>47</sup> Tradução de Carlos Renato Soares.

<sup>48</sup> Dispositivo legal que institui o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Decreto-lei nº 580, de 30 de julho de 1983. Coleção de Leis do Brasil (1983, v. III, p. 1).

a) organizar documentação relativa à história e ao estudo atual das doutrinas e das técnicas pedagógicas, bem como as diferentes espécies de instituições educativas; b) manter intercâmbio em matéria de pedagogia, com instituições do País e do estrangeiro; c) promover inquéritos e pesquisas sobre todos os problemas atinentes à organização do ensino, bem como sobre vários métodos e processos pedagógicos; d) promover investigação no terreno da psicologia aplicada à educação, bem como relativamente ao problema da orientação e seleção profissional; e) prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes mediante consulta ou independente desta, esclarecimentos e soluções sobre os problemas pedagógicos; f) divulgar diferentes processos de difusão, aos conhecimentos relativos à teoria e à prática pedagógica (HORTA, 2011, P. 297).

Com o aumento da rede de ensino no país, principalmente posterior a Reforma Francisco Campos que assume o exame de admissão como critério para quem ingressa no ensino secundário e marcou o país até a década de 1970. Embora o sistema de exames trouxesse consigo a ideia de justiça, rigor e imparcialidade, ficava difícil a manutenção desses, com bancas percorrendo as escolas, o que ocasionava a crescente validação das provas parciais, formuladas e aplicadas pelos próprios professores ganhando status avaliativo.

Valente (2008) registra que as provas parciais, passaram por uma forte inspeção durante muitos anos e as inspetorias formulam uma série de recomendações que tratam da formulação, aplicação, correção e divulgação das notas aos alunos. Tornou-se crescente a necessidade de avaliar o aluno anualmente e, com isso, a relação professor-aluno ficou cada vez mais permeada pela nota. Assim, dada importância ao processo de avaliação contínua, acumulativa seria reduzido o peso da prova final. Na década de 70 é redigida uma nova LDB, a lei 5692-71, estabelecendo que a avaliação tivesse suas bases no tecnicismo escolar, representado pelos objetos instrucionais. “Ao professor caberá estabelecê-los para dar sentido à avaliação do processo de ensino e aprendizagem” (VALENTE, 2008, p.36).

Avançando na linha do tempo, é possível perceber que o acúmulo de informações geradas pelo órgão, hoje intitulado Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa, traz para a centralidade o “indiscutível” argumento dos números e sua produtividade de uma racionalidade política de regulação. Enfim, a estatística como um conhecimento

científico torna-se imprescindível a um governo para condução de estratégias, se configura como procedimentos técnicos para governar.

O INEP foi, inicialmente, chamado de Instituto Nacional de Pedagogia. Iniciou seus trabalhos, de fato, com a publicação do Decreto-Lei nº 580, regulamentando a organização e a estrutura da instituição e modificando sua denominação para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Foi nomeado para o cargo de diretor-geral do órgão o professor Lourenço Filho. De acordo com as informações do site<sup>49</sup> do INEP, o ano de 1944 foi importante para o INEP, principalmente devido ao lançamento da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), no mês de julho. Todas as informações educacionais produzidas pela autarquia passaram a ser publicadas nesse veículo que atende aos gestores, pesquisadores e estudiosos da Educação, até hoje.

Esses levantamentos de dados deveriam subsidiar a reforma do ensino em andamento – mediante a Lei nº 5.692/71 –, bem como ajudar na implantação de cursos de pós-graduação. Um ano depois, os Centros Regionais, que haviam se agregado em parte às Universidades ou às Secretarias de Educação dos Estados, foram extintos. Em 1976, a sede do INEP foi transferida para Brasília, tendo o reconhecimento nacional e internacional. Nos últimos anos, o Instituto reorganizou o sistema de levantamentos estatísticos e teve como eixo central de atividades as avaliações em praticamente todos os níveis educacionais.

Com base na Portaria nº. 2.255, de 25 de agosto de 2003, Art. 1, O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, criado pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, é transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral. Nos termos da Lei nº. 9.448, de 14 de março de 1997, alterada pela Lei nº. 10.269, de 29 de agosto de 2001, tem uma gama de finalidades. Entre elas destaco:

[...] organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais; planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de

---

<sup>49</sup> <http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>. Acesso em 03/06/2013.

avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País; apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional; definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior; promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior; e articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira, bilateral e multilateral.

O INEP realiza levantamentos estatísticos e avaliativos em todos os níveis e modalidades de ensino. Os estudos realizados por Bonamino (2002) apresentam um quadro panorâmico do Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil. Esse Sistema é composto por duas avaliações complementares. A primeira, denominada ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica que abrange de maneira amostral os estudantes das redes públicas e privadas do país, localizados na área rural e urbana e matriculados no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e também no 3º ano do Ensino Médio. Foi realizada em caráter experimental nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte. Dessa forma, nos ciclos de 1990 e 1993, participaram ativamente professores e técnicos das Secretarias de Educação, conforme o princípio de descentralização operacional e organizativa que orientava a avaliação. Nesses estratos, os resultados são apresentados por cada Unidade da Federação, Região e para o Brasil como um todo. A autora acrescenta que este período foi marcado pela legitimidade acadêmica e reconhecimento social da avaliação. Foi em 1995 que a avaliação do sistema de ensino passou a ser realizado com empréstimo do Banco Mundial, adotando a terceirização também nas questões técnicas deste sistema.

A segunda, denominada ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar é aplicada censitariamente em alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada. Nesse plano, a prova recebe o nome de Prova Brasil e oferece resultados por escola, município, Unidade da Federação e país que também são utilizados no cálculo do IDEB.

A apresentação dos dados do INEP permite uma discussão de como tais índices operam de forma reguladora dos sujeitos envolvidos no contexto escolar da educação básica, entendendo os instrumentos avaliativos como medidas de controle de uma determinada população. Para Senra (2005),

[...] as estatísticas contribuem distintamente para tornar conhecidas as realidades distantes e/ou ausentes. Conhecidas, as realidades tornam-se pensáveis e, por isso, potencialmente governáveis. Nesse sentido, as estatísticas configuram tecnologias de distância, enquanto procedimentos formalizadores de controle ou de domínio, encaixando-se à maravilha como tecnologias de governo, dessa forma, vindo a integrar uma determinada racionalidade instrumental (SENRA, 2005, p. 15).

A avaliação em larga escala instituída pelo SAEB contempla em sua matriz curricular os componentes da linguagem (Português) e da Matemática. Caracteriza-se por ser aplicada a cada dois anos. Na esteira avaliativa externa o Brasil passa a participar dos projetos internacionais avaliativos como o PISA<sup>50</sup>. A avaliação em larga escala passa a ser referendada por diferentes dispositivos legais, entre eles o Plano Nacional de Educação do ano de 2001<sup>51</sup> que aponta estratégias de controle avaliativo, assegurando a elevação dos níveis de desempenho em todos os sistemas de ensino por meio de programas estratégicos de governo que apresentem ações pedagógicas correlatas. O SAEB é composto por três avaliações externas em larga escala: Avaliação Nacional da Educação Básica, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar e, recentemente, Avaliação Nacional da Alfabetização.



Quadro 9 – Avaliações do SAEB - <http://provabrasil.inep.gov.br/>. Acesso em 20/09/2013.

<sup>50</sup> De acordo com o INEP, o Programme International Student Assessment (Pisa) avalia jovens de 15 anos, no final da escolaridade obrigatória, qualquer que seja o tipo de escola em que estudem, avaliando como os jovens operam com os conhecimentos e aprendizagens. O conteúdo corresponde às áreas da leitura, matemática e ciências. O Pisa é uma prova que é aplicada a cada três anos, com um enfoque dominante em cada aplicação e é organizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – (OCDE).

[http://portal.inep.gov.br/c/journal/view\\_article\\_content?groupId=10157&articleId=15467&version=1.0](http://portal.inep.gov.br/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=15467&version=1.0). Acesso em 03/06/2013.

<sup>51</sup> Este e outros dispositivos legais serão melhor desenvolvidos na seção 3.3 deste capítulo.

De acordo com o site acima, a *Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA* é uma avaliação censitária, envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática, bem como as condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas. A ANA foi incorporada ao SAEB através da Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. A Aneb e a Anresc/Prova Brasil são realizadas bianualmente, enquanto a ANA é de realização anual.

### **3.1.1 A avaliação em larga escala como tecnologia para governar**

Início esta seção a partir da questão circunscrita na seção 3.1 deste capítulo: como os diferentes ordenamentos escolares, sob a influência da avaliação e do saber estatístico se constituem como estratégia para governar? No entendimento de que a estatística se constitui como ferramenta importante para atuação do Estado em diferentes áreas, recorro ao entendimento de Popkewitz; Lindblad (2001) sobre o assunto:

Nossos argumentos sobre estatísticas de educação, portanto, nada têm a ver com as noções de “bom/ruim,” de utilidade ou de erros; também não buscamos censurar ou condenar os números ou estatísticas sobre educação. Nossa tarefa de investigação é diferente: examinar o sistema de razão em que os discursos estatísticos circulam e formam uma relação entre governar e inclusão/exclusão sociais. Buscamos tornar aparente a dualidade dos conhecimentos sobre educação (POPKEWITZ & LINDBLAD, 2001, p. 114).

A informação aparece como dados que convidam a comparações entre categorias no tempo e no espaço e podem ser utilizados em vários tipos de análises quantitativas, mais particularmente quando a pesquisa lida com política educacional. A relevância dada à regulação da vida faz com que se governe com táticas de produção para melhorar a população em diferentes campos da vida. Para exemplificar trago para o texto um quadro que trata sobre Índice de Desenvolvimento Humano – IDH/2013 dos municípios investigados neste trabalho<sup>52</sup>.

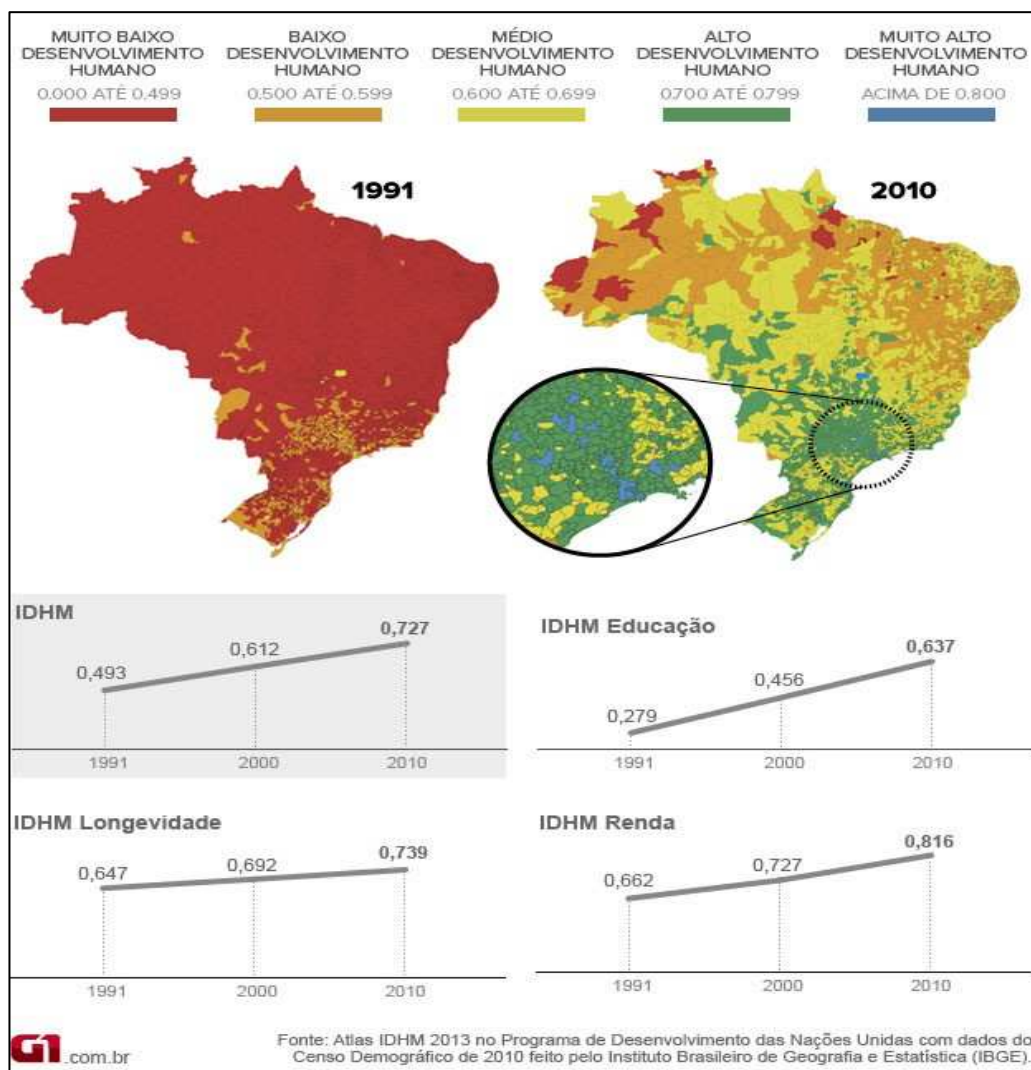
---

<sup>52</sup> Quadro construído pela autora com os dados apresentados no <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/07/idh-municipal-do-brasil-cresce-475-em-20-anos-aponta-pnud.html>. Acessado em 21/09/2013.

	BAGÉ	CANOAS	CARAZINHO	IGREJINHA	NOVA PETRÓPOLIS	PASSO FUNDO	S. SANTANA	TRÊS PASSOS
Longevidade	0,848	0,864	0,84	0,876	0,89	0,849	0,832	0,838
Renda	0,739	0,768	0,756	0,749	0,775	0,787	0,737	0,745
Educação	0,647	0,636	0,707	0,571	0,688	0,699	0,534	0,71
IDHM	0,74	0,75	0,766	0,721	0,78	0,776	0,689	0,768
Nível	A	A	A	A	A	A	A	A
Posição no Brasil	764	551	274	1.266	128	168	2.199	249

Quadro 10 – IDH dos municípios – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM/2013

Utilizando os dados dos municípios em análise na pesquisa podemos observar que todos atingiram Alto Desenvolvimento Humano, com exceção do município de Sertão Santana que apresenta Médio Desenvolvimento Humano, obtendo 0,689 na média, considerando longevidade, renda e educação. Portanto está na posição 2.199 no ranking do país.



Quadro 11 Níveis –do IDH no Brasil

O quadro acima nos ajuda a compreender melhor esta lógica. O IDH vai de 0 a 1. Quanto mais próximo do 0 pior é o desenvolvimento humano e quanto mais próximo do 1 melhor. O Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Brasil cresceu 47,5% entre 1991 e 2010, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A classificação do IDHM geral do Brasil mudou de  *muito baixo* (0,493), em 1991 para  *alto desenvolvimento humano* (0,727), em 2010. Em 2000, o IDHM geral do Brasil era 0,612, considerado  *médio*.

Entre os três indicadores que compõem o IDHM, o que mais contribuiu para a pontuação geral do Brasil em 2013 foi o de renda, com 0,816 (classificação desenvolvimento muito alto, seguido por longevidade (0,739; alto) e por educação (0,637; médio)).

No panorama nacional, as regiões sul e sudeste despontam, totalizando 38 municípios o que representa 83,7 dos municípios com melhor IDHM – considerado  *Muito Alto*. O destaque fica com o Estado de São Paulo com 24 cidades e de Santa Catarina com 11 cidades. Tal visibilidade atribuída aos municípios, no atual cenário político e econômico, nos remete à antiga organização do sistema brasileiro que estava instituída de forma hierarquizada: a União e os Estados e, em outro plano, os municípios. Com a Constituição de 1988, o sistema federativo brasileiro amplia a posição dos municípios como ente federado equivalente em que estes assumem um compartilhamento das responsabilidades.

Arretche (2002) conceitua federalismo e descentralização, esclarece que a  *federação* diz respeito à distribuição da autoridade política e fiscal dos Estados nacionais. Para Caggiano (2003), o ponto de tensão do federalismo consiste “na partilha do poder entre diferentes instituições governamentais, em diferentes níveis e esferas de governo” (p. 33), e essa distribuição de competências políticas deve ter como objetivo o atendimento das demandas sociais, viabilizando os benefícios à população. A ampliação da autonomia política dos governos locais ocorreu mediante a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo e a descentralização fiscal, que ampliou a parcela de tributos dos estados e municípios.

A  *descentralização* diz respeito à distribuição de funções administrativas entre os níveis de governo. Nesse sentido, federalismo e descentralização são conceitos distintos. No Brasil, no início da década de 1990, o federalismo já estava implantado,



mas a gestão das políticas públicas, particularmente, na área social, continuava centralizada no governo federal, em decorrência da herança deixada pelo regime militar. Com o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), essa situação foi modificada, alterando a distribuição de competências entre os entes federados na oferta dos serviços sociais (ARRETCHE, 2002).

A descentralização implica a autonomia na gestão das políticas dos governos municipais, mas também exige destes diferentes modos de regulação que inferem em resultados sob a forma de diversos indicadores. No caso exemplificado, nesta seção, o IDHM.

Em entrevista à Marilda Pasqual Schneider (2012)<sup>53</sup>, o professor Afonso chama a atenção para certa evolução das características iniciais do chamado Estado-avaliador em relação às políticas voltadas à Educação em outros cenários. Ele chama a atenção sobre o do Estado-avaliador que emerge no contexto dos anos 80. Nessa conjuntura, o Estado-avaliador coincidia, em grande medida, com uma grande autonomia relativa do Estado nacional e, nesse sentido, a avaliação promovida pelos governos (embora não fosse indiferente às repercussões das avaliações internacionais comparadas) assumia-se, sobretudo, como dispositivo interno de controle sobre a Educação, os professores e as escolas, ao mesmo tempo em que viabilizava a expansão de lógicas de mercado e de escolha educacional, do interesse das famílias e de outros *consumidores*, nomeadamente mediante a publicização dos resultados acadêmicos e respectivos *rankings*.

De acordo com Lima e Gandin (2012), a crise global que ocorreu em 1970 infere no Estado outra configuração em que uma das grandes características

é que o Estado passa a funcionar com os valores do mercado, o que provoca modificações no seu papel. A noção de mercado foi incluída de diferentes formas: privatização, contratação de serviços externos e taxação de serviços  
LIMA & GANDIN (2012, 72).

Dessa forma, com a reestruturação do Estado o setor público passou a buscar outra forma de gestão baseada na iniciativa privada. Os autores ainda acrescentam que, nesta ótica gerencialista, o Estado assume um papel gerenciador das políticas, deixando de fornecer serviços como uma estrada de mão dupla: de um lado o encolhimento do Estado e por outro, um alargamento das responsabilidades da sociedade civil.

---

<sup>53</sup> Entrevista com o professor Almerindo Janela Afonso. Disponível em: [www.editora.unoesc.edu.br](http://www.editora.unoesc.edu.br).

Com a promessa de fornecer a disciplina necessária para que as organizações se tornem mais eficientes, produtivas e eficazes no que se refere às políticas públicas, a construção de uma ideia vem se consolidando: a liberdade, ou a autonomia para fazer o que se entende como correto. De acordo com Ball (2001), o documento produzido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o título *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* traz alguns tópicos importantes apresentados no texto de Lima e Gandin (2012, p. 74):

atenção focada nos resultados, verificando se há eficiência, qualidade e eficácia dos serviços; gestão descentralizada, o que significa dizer que a decisão sobre a prestação de serviços está mais próxima do local no qual será aplicada e pode, assim, contar com uma avaliação dos clientes para o qual o serviço é prestado; e criação de ambientes competitivos dentro das instituições públicas e de objetivos claros de produtividade. Perante essas transformações, a natureza do Estado é modificada: esse passa de provedor a gestor. O Estado não sofre simplesmente uma desregulação: ele é reregulado (BALL, 2001), ou seja, o Estado continua tendo controle sobre as políticas, mas o tipo de controle é modificado. O Estado, nessa perspectiva, passa a administrar os recursos e as políticas. O próprio poder do Estado sofre modificações.

Recorro novamente a Barroso (2005, p. 728) quando afirma que a regulação permite aos sistemas “identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores”. Neste contexto a estatística entra no cenário da gestão pública, e em certa medida, auxilia no monitoramento das medidas regulatórias.

Considerando ainda o exemplo desta seção – o IDHM é possível perceber, no viés da educação, que esta área é a que menos se destacou no conjunto dos indicadores. Tais dados estatísticos, uma vez publicados, provocam diferentes reações em termos de gestão pública. Neste sentido, o chance de implementação mecanismos regulatórios superficiais é muito grande e perigosa, podendo, muitas vezes, estarem atrelados aos programas de governo (ideologias políticas) em detrimento de uma política de Estado, no sentido de coerência e sustentabilidade. Este conjunto de processos colocados em prática (no sistema educacional, por exemplo) faz com que os gestores, de acordo com o nível de autonomia a eles conferido, “atinjam com maior eficácia possível, os objetivos fixados no quadro do que entende serem os interesses gerais” (TEODORO, 2011, p. 82). Nesse sentido, a escolha dos indicadores é determinante para a construção de uma

agenda para este campo, tendo como principal ponto a *qualidade da educação*<sup>54</sup>, entendendo que tal qualidade se inscreve em diferentes indicadores que não só os anunciados pelo IDEB ou por indicadores de proficiência dos alunos. O olhar atento a outros indicadores em larga escala contribui para refletir e desenhar estratégias para pensar uma educação de qualidade, inserindo-as nas agendas das políticas educacionais.

### **3.2 A internacionalização das políticas educacionais e as influências na avaliação em larga escala no Brasil**

No final da seção 3.1 apresento as formas de avaliação em larga escala da educação básica no Brasil. Entretanto neste bloco pretendo aprofundar este conceito, relacionando-o com a internacionalização das políticas educacionais, procurando entender como os efeitos produzidos por meio de agências internacionais e como estas orientam, articulam e subjetivam as políticas nacionais, neste caso as políticas de avaliação no país.

Concordo com Popkewitz (1992) que a avaliação, numa perspectiva política estatal, pode ser uma estratégia de regulação, cuja utilidade é capacitar os indivíduos a fim de serem úteis à sociedade. O autor nos alerta quanto a ingenuidade de tais práticas no sentido de termos bem claro para que servem determinadas formas as avaliações. Em outras palavras Sobrinho (2003) declara que

[...] nenhuma avaliação jamais é neutra ou inócua. Também pouco inocente, mesmo que e quando se realize mediante instrumentos técnicos, de caráter objetivo, proclamando resultados supostamente inquestionáveis e tidos como perfeitamente críveis. Então, não podemos dizer que tanto faz esta ou aquela avaliação, ou que é indiferente fazê-la ou não (SOBRINHO, 2003, p. 92).

A avaliação externa vem agregando visibilidade nas últimas três décadas por conta de dos dispositivos legais e dos tratados internacionais em que o Brasil tem participação. Werle (2011, p. 774) destaca duas forças que fortaleceram os mecanismos de avaliação no Brasil: o Banco Mundial que “demandava a análise de impacto do Projeto Nordeste realizado no âmbito do acordo entre o MEC e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD<sup>55</sup>) e, por outro, o MEC tinha interesse em

---

<sup>54</sup> Este conceito será abordado na seção 3.2.2.

<sup>55</sup> International Bank for Reconstruction and Development que constitui com outros organismos de ajuda e desenvolvimento internacional o Banco Mundial.

realizar uma avaliação mais ampla do ensino público”. A autora acrescenta ainda, que é a partir do ano de 1992 que a avaliação em larga escala passa ser de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

É no ano de 1995, entretanto, que o sistema de avaliação assume um novo perfil reforçado por empréstimos com o Banco Mundial (BM), e pela a terceirização de operações técnicas, passando a chamar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A partir daí, as funções do MEC se restringem à definição dos objetivos gerais do Sistema de Avaliação, os professores da Universidade passam a ter “posição subalterna”, bem como as administrações locais veem reduzida sua ação ao simples apoio logístico na fase de aplicação das provas. A partir de 1995, portanto, ocorre uma reordenação na avaliação em larga escala da educação básica na direção de uma centralização de decisões na União e um correspondente afastamento da participação dos Estados o que reforça que estes criem suas próprias estruturas avaliativas (WERLE, 2011, p. 775).

O Brasil no ano de 2000 passa a participar do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes organizado pela OCDE (Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e dele continua participando). Chamo a atenção aqui para nomenclatura do organismo que coordena tais avaliações, entendendo que esta, na sua estrutura trata sobre economia e desenvolvimento, conceitos que ganham privilégio neste *negócio*. No Brasil o PISA é coordenado pelo INEP. De acordo com o site do INEP, as avaliações do Pisa acontecem a cada três anos e abrangem três áreas do conhecimento – Leitura, Matemática e Ciências – havendo, a cada edição do programa, maior ênfase em cada uma dessas áreas. Em 2000, o foco foi em Leitura; em 2003, Matemática; e em 2006, Ciências. O Pisa 2009 iniciou um novo ciclo do programa, com o foco novamente recaindo sobre o domínio de Leitura; em 2012, é foi a vez da Matemática; e em 2015, Ciências (<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>). Acesso em 30/09/2013.

De acordo com o programa realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil tem conquistado importantes avanços desde a primeira edição. Em 2009, o país obteve a terceira maior evolução, mas ainda segue entre os últimos da lista de 65 nações.

	Pisa 2000	Pisa 2003	Pisa 2006	Pisa 2009	Pisa 2012
Número de alunos participantes	4.893	4.452	9.295	20.127	18.589
Leitura	396	403	393	412	410
Matemática	334	356	370	386	391
Ciências	375	390	390	405	405

Quadro 12 – PISA - Fonte INEP

Quadro 12 - Comparativo dos resultados do Brasil no PISA desde 2000.

Esses índices, envolvendo vários países do mundo vão gerando outras formas de regulação das políticas educacionais. Akkari (2011) apresenta quatro componentes principais das políticas educacionais: legislação, financiamento, controle da execução e relação com a economia e a sociedade civil. Nesse sentido a avaliação é uma ferramenta útil que possibilita o diagnóstico para as tomadas de decisão e das estratégias dos governos. De forma geral os conceitos, as reformas, as inovações circulam entre os países, subjetivados por avaliações em larga escala. No entanto, tais fluxos “não são assimilados da mesma maneira pelas políticas nacionais de Educação. Esta assimilação vai depender da história da política educacional no país em questão e de outros fatores relacionadas à política nacional.” (AKKARI, 2011, p. 14).

De acordo com Oliveira (2005) as grandes tensões entre as dimensões globais e locais têm forjado outra forma de regulação das políticas educacionais em que as intencionalidades de retirada do Estado se acentuam, transferindo para a sociedade “esta muitas vezes traduzida de forma simplificada como o mercado” (OLIVEIRA, 2005, p. 763). A autora exemplifica a relação da internacionalização das políticas educacionais sob a perspectiva do financiamento e traz como modelo de gestão o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) que acontece no Brasil e que se associa aos países da Argentina, Chile e outros países da América Latina, considerando a performatividade escolar denominada por Ball (2002). No Brasil as escolas públicas contam com um instrumento de gestão: PDE-Escola que pretende organizar as metas estratégicas e as ações das instituições. Tal instrumento está vinculado ao MEC, viabilizando o acompanhamento dos processos de gestão, *ensinando* outras formas de ser gestor. Dessa forma o Estado por meio do Ministério da Educação tem o controle e a regulação das práticas educativas em todo país.

Esse é só um exemplo entre tantos que ilustra as formas de regulação<sup>56</sup> do complexo processo das políticas educacionais em relação as internacionalização das políticas educacionais.

Dessa forma, estes efeitos estatísticos vão institucionalizando, contaminando, hibridizando e em alguns casos aparecendo em forma de mosaicos de acordo com as especificidades regulatórias em que, muitas vezes, a lógica de mercado torna-se imperativa nas políticas educacionais.

---

<sup>56</sup> As formas de Regulação será melhor trabalhada na sub seção 3.3.1 deste capítulo.

Tais constatações são carentes de maiores confrontações com a realidade e indicam-nos a necessidade de maiores pesquisas. Talvez pudéssemos dizer que a América Latina, hoje, está em face do que Barroso (2003) denomina de um processo de regulação de *hibridismo*, em que se combinam diferentes elementos trazidos da *contaminação*, considerando a forte influência que os organismos internacionais ligados à ONU têm tido na definição das políticas educacionais neste subcontinente [...] (OLIVEIRA, 2005, p. 771-772).

Entretanto, cabe ressaltar que tais efeitos não são sincronizados, dependem da recontextualização, peculiaridades e especificidades de cada país, sobretudo do grau de autonomia relativa de cada Estado, considerando os países centrais e os periféricos. Portanto não são sequenciais.

### 3.1.1 Os impactos da globalização na educação

O projeto de desenvolvimento pós-guerra mundial, ofereceu uma perspectiva otimista para o desenvolvimento dos países envolvidos. Tal projeto conduziu a integração econômica global, incentivando à dependência do mercado mundial. Giddens (2004, p. 51) entende que a globalização não pode ser compreendida como uma simples continuação da construção do sistema mundial moderno. O autor apresenta a globalização como conjunto de processos que “intensificam cada vez mais a interdependência e as relações sociais ao nível mundial”. Afirma ainda, que não se pode pensar em globalização apenas como desenvolvimento de redes mundiais que envolvem os sistemas econômicos e sociais de forma distanciada das nossas preocupações individuais. Trata-se de um fenômeno local também.

O fenômeno da globalização tem influenciado intensamente a economia e outros campos, entre eles a educação. Santos (2010) apresenta a evolução deste fenômeno em quatro traços relevantes, sobretudo das duas últimas décadas no que tange à economia.

O primeiro traço é a *deslocação da produção mundial para Ásia, consolidando esta como uma das grandes regiões do sistema mundial*<sup>57</sup> (SANTOS, 2010, p. 280); o segundo traço da globalização da economia é a *primazia total das empresas multinacionais, enquanto agentes do “mercado global”* (SANTOS, 2010 p. 290). A expansão das atividades globais instituiu identidades às empresas como multinacionais, transnacionais e mais recentemente, conforme o autor, empresas globais. Alguns fatores são relevantes nesse processo: a desregulação dos mercados financeiros e a revolução

---

<sup>57</sup> Grifos do autor.

nas comunicações transcontinentais; o terceiro traço é a *erosão da eficiência do Estado na gestão macroeconômica* (SANTOS, 2010, p. 290). A própria transnacionalização da economia corrobora para o empalidecimento da atuação do Estado, servindo-se desta erosão, lembrando que a desregulação dos mercados financeiros e a revolução das comunicações reduziram, de certa forma, o privilégio que o Estado tinha sobre dois aspectos: a moeda e a comunicação, considerados atributos da soberania nacional. Neste cenário, as multinacionais, com o poder de intervenção global se beneficia nesta mobilidade, facilitando a concorrência entre os continentes, países, Estados e municípios, decidindo inclusive a localização de investimentos destas empresas; o quarto e último traço desenvolvido pelo autor, fortemente vinculado ao império das multinacionais é o *avanço tecnológico das últimas décadas quer na agricultura com biotecnologia, quer na indústria com a robótica, a automação e também a biotecnologia* (SANTOS, 2010, p. 291). As recorrentes propagandas e o aumento da produtividade nestes setores estão diretamente implicados na mão de obra qualificada, nos recursos científicos e o avanço das tecnologias vai gerando o aprofundamento assimétrico entre as regiões. Não querendo aprofundar mais esta questão, mas as atuais discussões sobre as tecnologias do pré-sal também põe, hoje o Brasil em destaque, provocando curiosidades e especulações sobre esta expertise brasileira. São avanços que corroboram com esse traço discutido por Boaventura de Sousa Santos.

Esses traços da globalização nos permite entender que não se pode discutir sobre educação fora das esferas econômicas. Antes pelo contrário, o que se observa, por meio de tantos investimentos acadêmicos, é a relação entre economia e educação.

Akkari (2011) argumenta que a globalização é um conceito amplo com dimensões diferentes. Portanto um conceito polissêmico.

No campo das políticas educacionais, a globalização pode ter significados diferentes e às vezes contraditórios. Por um lado, a globalização, para alguns, pode produzir a ilusão de que existem algumas receitas universais que funcionariam em todos os sistemas educacionais. Por outro lado, a globalização torna possível empréstimo em matéria de inovações educacionais e permite a circulação de ideias pedagógicas nunca vistas antes (AKKARI, 2011, p. 23)

O autor também sublinha que a face econômica da globalização é mais um componente entre outros que influenciam na educação, sendo o centro das tensões entre o global e o local e ressalta ainda que a *nova ordem educacional mundial* deva ser

relativizada, impedindo as ações monolíticas educacionais, valorizando as especificidades locais para além da pressão das tendências globalizantes.

Teodoro (2011) sublinha que o projeto de globalização estabelece relações, tendo como centro das discussões os grandes projetos estatísticos internacionais e, em particular o Projeto “*Indicators of Educational Systems*” (Indicadores dos Sistemas Educativos) - (INES) do “*Center for Educational Research and Innovation*” (Ceri), da OCDE:

Nesses projetos estatísticos, a escolha dos indicadores constitui a questão determinante para a fixação de uma grande agenda global para a educação com enorme impacto nas políticas de educação dos países centrais, mas igualmente dos países situados na semiperiferia dos espaços centrais (TEODORO, 2011, p. 88).

Tais indicadores vêm ganhando visibilidade na agenda dos gestores públicos no campo da Educação, tornando os discursos como: acesso à Educação; participação e progresso; o ambiente de aprendizagem e organização escolar; recursos humanos e financeiros investidos em Educação; resultados de desempenho escolar e suas implicações no conhecimento mais líquido, não só entre os profissionais da área da Educação, mas dos diferentes sujeitos envolvidos com a educação.

Se por um lado todo esse processo de globalização implica em moldar, contaminar e hibridizar a educação escolarizada nos âmbitos globais, nacionais e locais, por outro lado, será que

[...] estamos sendo levados a participar ativa ou passivamente dessa onda? Saibamos ou não e queiramos ou não, estamos enredados nessas questões. E seja como for, é preciso estar atentos a elas, discuti-las, problematizá-las, sabermos sobre o que estão (os outros) e estamos (nós) falando. É imprescindível sabermos de onde vieram tais questões e para onde podem nos levar. Enfim, à conhecida pergunta nietzschiana “que estamos fazendo de nós mesmos?”, proponho que se acrescente “que estão fazendo de nós mesmos?” (VEIGA-NETO, 2003, p. 6).

A ideia da pesquisa não é propor soluções ou fazer prescrições nem tampouco julgar as ações internacionais e ministeriais, porém trouxe à discussão as atuais proposições das políticas públicas para a educação, no sentido de colocá-las em suspenso, de questioná-las e problematizá-las, procurando entender como tais ações, em diferentes esferas educacionais, controlam e as regulam. Bauman (2001, p. 74) acrescenta que



Viver num mundo cheio de oportunidades – cada uma mais apetitosa e atraente que a anterior, cada uma compensando a anterior, e preparando o terreno para a mudança para a seguinte – é uma experiência divertida. Nesse mundo, poucas coisas são predeterminadas, e menos ainda irrevogáveis. Poucas derrotas são definitivas, pouquíssimos contratempos, irreversíveis; mas nenhuma vitória é tampouco final. Para que as possibilidades continuem infinitas, nenhuma deve ser capaz de petrificar-se em realidade para sempre. Melhor que permaneçam líquidas e fluidas e tenham “data de validade”, caso contrário poderiam excluir as oportunidades remanescentes e abortar o embrião da próxima aventura.

Esse é um jogo que sempre tem prorrogação, sempre há suspeita do que aquilo que já foi testado e apropriado é duradouro e garantido. Esse mundo cheio de possibilidades produzidas instiga os gestores educacionais na difícil tarefa de escolher, inventar, criar suas próprias necessidades.

### **3.2.2 Pactos pela Educação: Atos Internacionais**

As decisões e mudanças nas políticas educacionais também podem estar muito ligadas aos vários relatórios emitidos pelos Atos Internacionais referentes à educação aos quais o Brasil é signatário.

O Ato internacional é um acordo firmado entre países, regido pelo direito internacional. São como “contratos” firmados entre pessoas jurídicas de direito internacional (Estados, organismos internacionais, etc.) com a finalidade de regulamentar determinadas situações e convergir interesses comuns ou antagônicos.

O Portal Brasil (<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/05/atos-internacionais>), acesso em 18/10/2013, apresenta os tipos de Atos Internacionais de acordo com seus conteúdos:

*Tratado*: termo usado para designar os acordos internacionais entre dois ou entre vários países – ou seja, bilaterais ou multilaterais. Recebem o nome de tratado os acordos aos quais se pretende atribuir importância política. Um exemplo são os tratados de extradição que o Brasil mantém com vários países (França, Ucrânia, República Dominicana entre outros), possibilitando a transferência de criminosos.

*Convenção*: refere-se a atos multilaterais assinados em conferências internacionais e que versam sobre assuntos de interesse geral. É uma espécie de convênio entre dois ou mais países sobre os mais variados temas – questões comerciais, industriais, relativas a direitos humanos. Dentre as convenções vigentes no Brasil, destaca-se a Convenção de Haia de 1980, que versa sobre o sequestro internacional de crianças e adolescentes. Seu

objetivo é evitar os efeitos prejudiciais provocados pelo deslocamento ilegal de menores de seu país de residência habitual.

*Acordo*: expressão de uso livre e de alta incidência na prática internacional. Eles estabelecem a base institucional que orienta a cooperação entre dois ou mais países. Os acordos costumam ter número reduzido de participantes. Um exemplo é o acordo entre o governo do Brasil e da Dinamarca, em vigor desde março de 2011, para o enfrentamento da pobreza na área de transporte marítimo e intercâmbio cultural bilateral.

*Ajuste ou acordo complementar*: estabelece os termos de execução de outro ato internacional. Também pode detalhar áreas específicas de um ato. Em 2011, o Brasil e Alemanha assinaram, por exemplo, um ajuste complementar a um acordo de cooperação técnica nas áreas de florestas tropicais e eficiência energética, em vigor desde 1996.

*Protocolo*: designa acordos bilaterais ou multilaterais menos formais do que os tratados ou acordos complementares. Podem ainda ser documentos que interpretam tratados ou convenções anteriores ou ser utilizado para designar a ata final de uma conferência internacional. Na prática diplomática brasileira, o termo também é usado sob a forma “protocolo de intenções”. O *Protocolo de Quioto*, do qual o Brasil é signatário, estabelece compromissos por parte dos países para a redução da emissão de gases de efeito estufa.

*Memorando de entendimento*: atos redigidos de forma simplificada. Têm a finalidade de registrar princípios gerais que orientam as relações entre as partes em planos político, econômico, cultural ou em outros. Um exemplo: Brasil e Cingapura mantém um memorando de entendimento para cooperação em ciência e tecnologia que prevê, dentre outras coisas, implementar projetos e programas conjuntos em áreas como microbiologia e imunologia.

*Convênio*: é usado em matérias sobre cooperação multilateral ou bilateral de natureza econômica, comercial, cultural, jurídica, científica e técnica. Um exemplo é o convênio entre os governos do Brasil e do Paraguai sobre saúde animal nas áreas de fronteira. Os dois países se comprometem em sincronizar suas ações (por exemplo, datas de vacinação) e atuar conjuntamente na definição de normas sanitárias, a fim de proteger a saúde dos animais da região.

*Acordo por troca de notas*: adotado para assuntos de natureza administrativa, bem como para alterar ou interpretar cláusulas de atos já concluídos. Seu conteúdo está sujeito à

aprovação do Congresso. O Brasil mantém um acordo dessa natureza com a Bolívia para a criação de Comitês de Integração Fronteiriça para promover a integração política, econômica, social, física e cultural.

A Constituição brasileira permite que a União, como representante da República Federativa do Brasil, mantenha relações com Estados estrangeiros e participe de organismos internacionais.

Maia (2007) ao tratar sobre educação em direitos humanos e tratados internacionais de direitos humano menciona o propósito de 2004 como *A Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos*, sendo a educação em direitos humanos é entendida como

[...] treinamento, disseminação e esforços de informação objetivando a construção de uma cultura universal de direitos humanos através da partilha de conhecimento, competência e habilidades e da moldagem de atitudes, que são direcionados ao fortalecimento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais; ao desenvolvimento completo da personalidade humana e de seu senso de dignidade; à promoção da compreensão, tolerância, igualdade entre os sexos e amizade entre todas as nações, pessoas e grupos raciais, nacionais, étnicos, religiosos e linguísticos; à capacitação de todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre; à ampliação de atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz<sup>58</sup>.

Tais ideias destinam-se ao grande público a fim de informá-lo sobre seus direitos e responsabilidades, nos termos dos instrumentos internacionais de direitos humanos.

Já a *Organização das Nações Unidas (ONU)* é organismo internacional criado através de um tratado – *Carta das Nações Unidas* –, que surgiu após a 2ª Guerra Mundial com objetivo contribuir para desenvolver relações entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos e tomar medidas para fortalecer a paz universal. Ainda tem como objetivo conseguir cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua, religião ou outra.

O Brasil é parte de quase todas as convenções e tratados de direitos humanos celebrados no âmbito das Nações Unidas. Maia (2007, p. 88) apresenta os mais relevantes:

---

<sup>58</sup> ONU. Documento A/51/506/Add. 1, appendix, para.

TRATADO	Incorporação ao direito brasileiro	Órgão de monitoramento	Mecanismo de monitoramento
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos	Dec. 592, de 7.7.1992	Comitê de Direitos Humanos HRC	Relatórios periódicos e petições individuais, para quem assinou o Protocolo Opcional. O Brasil não assinou o protocolo.
Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Dec. 592, de 7.7.1992	Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais CESCR	Relatórios periódicos
Convenção Internacional para Eliminação da Discriminação Racial	Decreto 65.810, 9.12.69.	Comitê para Eliminação da Discriminação Racial CERD <sup>59</sup>	Relatórios periódicos e petições individuais, para quem assinou o Protocolo Opcional. O Brasil não assinou o protocolo
Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher	Decreto 89.460, de 20.3.1984	Comitê para Eliminação da Discriminação Contra a Mulher CEDAW <sup>60</sup>	Relatórios periódicos
Convenção sobre os Direitos da Criança	Decreto 99.710, de 21.11.1990	Comitê sobre os Direitos da Criança CRC	Relatórios Periódicos
Convenção Contra a Tortura e Outras Penas ou tratamentos Desumanos ou Cruéis	Decreto 98.386 de 09.11.89	Comitê Contra a Tortura CAT	Relatórios periódicos e petições individuais, para quem assinou o Protocolo Opcional. O Brasil não assinou o protocolo

Quadro 13 – Convenções e Tratados Internacionais

Dessa forma, as obrigações dos Estados são classificadas em *obrigações de conduta e obrigações de resultado*. As *obrigações de conduta* impõem aos Estados a adoção de medidas administrativas, legislativas, orçamentárias e outras, objetivando a plena realização dos direitos reconhecidos na Convenção. Isto implica na adoção de políticas públicas, voltadas para a realização dos direitos. As *obrigações de resultado* tornam obrigatória a adoção de parâmetros e referenciais, para avaliar se as medidas adotadas e as políticas públicas conduzidas estão, efetivamente, assegurando a realização do direito garantido. Assim as estatísticas são ferramentas de grande relevância nesta lógica de obrigações que passam a ser publicadas em periódicos internacionais.

<sup>59</sup> Comitê para Eliminação da Discriminação Racial.

<sup>60</sup> Comitê para Eliminação da Discriminação Contra a Mulher.

Outros mecanismos internacionais têm influenciado as políticas educacionais no Brasil. Nora Krawczyk (2002) aponta a sustentabilidade da reforma educacional em relação a posição dos organismos internacionais. Em seus estudos a autora analisou as dimensões da sustentabilidade das reformas, segundo o exame dos organismos internacionais, trabalhando com publicações do Banco Mundial, da CEPAL<sup>61</sup>, do PREAL<sup>62</sup>, do BID<sup>63</sup>, do IPE/UNESCO<sup>64</sup> e da OREALC/UNESCO<sup>65</sup> desde 1998 até 2001, conforme quadro ao final. A autora focou seus estudos em três dimensões de sustentabilidade das reformas que preocupam bastante os organismos internacionais: “a dimensão política, a dimensão financeira e a dimensão técnica” (KRAWCZY, 2002, p. 45).

No que se refere *dimensão política*, o debate sobre a sustentabilidade gira em torno da construção de alianças em relação às políticas e reformas educacionais na década de 1990 no Brasil, Argentina, Chile e México<sup>66</sup>. Conforme a autora, os primeiros documentos dos organismos internacionais, foi encontrada recomendações aos governos para que implementassem políticas que permitissem negociar as mudanças e resolver, de comum acordo, as diretrizes e as ações da reforma educacional com os diferentes setores da sociedade, tendo como principal alvo o compromisso do setor privado. Neste sentido, os dispositivos legais consolidaram a aproximação entre os setores públicos e privados.

Observamos aqui uma tendência bastante comum na produção dos organismos internacionais: suas avaliações, sendo fiéis a seu caráter legitimante das reformas, encobrem os novos cenários da realidade educacional. No entanto, esses cenários aparecem travestidos em forma de advertências sobre os riscos que devem ser levados em conta para garantir a continuidade das reformas (KRAWCZY, 2002, p. 45).

Ainda na dimensão política, os estudos apresentados destacam, nos últimos anos, a resistência dos sindicatos de professores em alguns países que tem dificultado o desenvolvimento das reformas, a ponto de ser incluída em várias publicações do PREAL a recomendação de que sejam realizados estudos para compreender os

---

<sup>61</sup> Divisão de Desenvolvimento Social da ONU.

<sup>62</sup> Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina.

<sup>63</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento.

<sup>64</sup> Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO.

<sup>65</sup> Escritório Regional da Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe.

<sup>66</sup> Países pesquisados pela autora. Projeto de pesquisa: “O Estado-da-arte da pesquisa sobre a reforma educacional na década de 90 no Brasil, Argentina, Chile e México”. Coordenadora: Nora Krawczyk; pesquisadoras: Vera Lúcia Vieira e Maria de Fátima Rosar.

problemas que existem entre os governos e as associações docentes e as possibilidades de um pacto (Gajardo, 1999; PREAL, 1999; Tiramonti, 2001). Entretanto, a preocupação dos organismos internacionais não é mais de desprezo ou indiferença. Antes pelo contrário, é preciso escutar essas vozes para que haja condições à própria governabilidade.

Outra questão importante nesta dimensão foi a implantação de um novo modelo de organização e gestão do sistema educacional e da escola, por meio da descentralização e da autonomia escolar, visando reduzir os gastos do governo central com educação, conforme as políticas de ajustes econômicos e de reformulação do papel dos Estados nacionais.

Vários informes – da OREALC (2001), do Banco Mundial e do PREAL – descrevem os processos de descentralização para a escola em curso, em diferentes países. O Banco Mundial (Behrman e King, 2000) e o PREAL (2000a, 2001b) citam como casos exemplares do potencial de transformação desta política o Chile, o estado brasileiro de Minas Gerais, vários estados dos EEUU e também alternativas, tais como aquelas implantadas na Guatemala e em El Salvador, dentre outros (KRAWCZY, 2002, p. 47).

Quanto à *dimensão técnica*, a autora aponta a liberdade – financeira e administrativa – cada vez maior das escolas, sendo a variável central utilizada nos estudos do BM, do PREAL, da CEPAL e do BID, para evidenciar a eficiência e a eficácia do processo de descentralização e das reformas como um todo.

Seguindo a mesma orientação, nos informes do Banco Mundial, do PREAL e do BID publicados nos últimos três anos, começa-se a buscar relações entre a maior liberdade das escolas não só com o seu desempenho administrativo e financeiro, mas também com o seu desempenho pedagógico (KRAWCZY, 2002, p. 48).

Alguns efeitos desta dimensão também são apresentados pela autora e estão diretamente implicados na eleição direta dos diretores das escolas com transferências de recursos e prestação de contas; a autoridade institucional para adaptar os currículos às necessidades locais e a possibilidade de implementação de processos avaliativos na escola, fomentando o compromisso e a capacidade dos professores; a designação de diretores por um prazo determinado de tempo, possibilitando a renovação e cumprimento dos objetivos traçados. Nesta lógica, a formação dos gestores, na

perspectiva de gestão educativa torna-se relevante para continuar dando sustentabilidade nas reformas educacionais.

Na *dimensão financeira*, a autora destaca o debate sobre as diferentes modalidades que podem adotar o financiamento e a administração da educação em duas questões: como aperfeiçoar a eficiência dos recursos e como maximizar o rendimento escolar. As respostas a estas duas questões estão vinculadas às metas voltadas a melhoria da qualidade e a geração de oportunidades educacionais para que as reformas educacionais possam vir a ser sustentáveis. Os estudos mostram que

Entre quarenta ações possíveis para a América Latina, foram identificadas as seis ações que tinham alcançado o maior custo-efetividade: 1) alocar os melhores professores na primeira série; 2) assegurar o cumprimento do período completo do ano letivo; 3) proibir que o professor troque de curso durante o ano letivo; 4) administrar provas a uma amostra de alunos e distribuir os resultados entre os professores; 5) descentralizar sem fortalecer a supervisão; 6) fomentar que os pais estimulem seus filhos desde pequenos e compartilhem leituras com eles. No entanto, só uma delas – a alocação dos melhores professores na primeira série – foi identificada também como de alto impacto (KRAWCZYK, 2002, p. 53).

Mesmo que estudos apresentem que as políticas de mais alto impacto não são as mesmas que aquelas que têm a relação custo-efetividade mais alta, recomenda-se aos governos definir estratégias que levem em conta, prioritariamente, o custo-efetividade das políticas, e não seu impacto nas populações atingidas. Essas recomendações justificam-se pela necessidade de fazer um uso racional dos recursos escassos, para otimizar a gestão financeira.

Esses estudos, ainda que inscritos na década passada, apresentam, nas dimensões trabalhadas por Nora Krawczyk (2002), o modelo das reformas educacionais estimuladas por organizações internacionais estão bem presentes nas políticas educacionais vigentes, exigindo vigilância permanente, pois o modelo de desenvolvimento em questão pode aprisionar, engessar e impossibilitar as transformação da educação em prol de uma sociedade mais igualitária.

### **3.3 Os dispositivos legais e programas ministeriais que sustentam a avaliação em larga escala no Brasil**

O foco desta seção está pautado nos discursos recorrentes dos dispositivos legais e dos programas ministeriais que se ocupam com a questão da avaliação educacional em larga escala no ensino fundamental. Para tanto, as leituras sobre as documentações que

legitimam, constituem e regulamentam o ensino fundamental no que tange a avaliação em larga escala foram necessárias. Para esse estudo me apoio nos seguintes dispositivos legais: LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional); Plano Nacional de Educação; Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010; Parecer CNE/CEB nº 7 de 07 de abril de 2010; Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, 2013 e a Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional determina diretrizes e metas para educação em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. No Artigo 87, parágrafo terceiro e inciso IV visam “integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar” (BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996). Significa dizer que nenhum sistema educacional está fora ou à margem da norma.

O Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 apresenta um diagnóstico sobre cada Nível de Ensino: educação básica e ensino superior e estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas para cada nível e modalidades de ensino. Tal dispositivo já previa para o ensino fundamental nos primeiros cinco anos, após a sua homologação, atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão.

Neste Plano já havia a preocupação com a ampliação da jornada escolar para turno integral prevista também na LDBEN, em seu art. 34, parágrafo 2º, que preconiza a progressiva implantação do ensino em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino, para os alunos do ensino fundamental. Assegura que o atendimento em tempo integral oportuniza a orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições, é um avanço significativo para diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem. Entretanto dentre as propostas deste programa dois eixos são incondicionais para implementação do programa nos Estados e municípios: oficinas de matemática e de língua portuguesa, expressando, com nitidez, a estratégia com relação aos descritores relacionados à Prova Brasil. Quanto aos



objetivos e metas relativas à avaliação, o Plano nacional assegura a elevação progressiva do desempenho dos alunos, fomentando a implementação de sistemas de ensino com utilização e monitoramento dos indicadores avaliativos. Este estudo sobre os dispositivos legais da educação brasileira permite entender como as práticas avaliativas vão se constituindo, se naturalizando e tomando formas nos municípios. A questão é que a “elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos” (BRASIL, Plano Nacional de Educação, 2001) vem sendo pensada, nos municípios aqui em estudo, no quesito proficiência do aluno: provas e testes.

A Resolução nº 4 do CNE/CEB, de 13 de julho de 2010 define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, sob Título VII, “Elementos constitutivos para a organização das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica” apresenta a seguinte redação:

Art. 42. São elementos constitutivos para a operacionalização destas Diretrizes o projeto político-pedagógico e o regimento escolar; o sistema de avaliação; a gestão democrática e a organização da escola; o professor e o programa de formação docente (BRASIL, Resolução nº 4 – CNE/CEB, 2010).

Entre esses elementos constitutivos destaco o sistema de avaliação que está assim estabelecido por tal legislação em três dimensões: I - avaliação da aprendizagem; II - avaliação institucional interna e externa; III - avaliação de redes de Educação Básica.

Art. 47. A avaliação da aprendizagem baseia-se na concepção de educação que norteia a relação professor-estudante-conhecimento-vida em movimento, devendo ser um ato reflexo de reconstrução da prática pedagógica avaliativa, premissa básica e fundamental para se questionar o educar, transformando a mudança em ato, acima de tudo, político.

§ 1º A validade da avaliação, na sua função diagnóstica, liga-se à aprendizagem, possibilitando o aprendiz a recriar, refazer o que aprendeu, criar, propor e, nesse contexto, aponta para uma avaliação global, que vai além do aspecto quantitativo, porque identifica o desenvolvimento da autonomia do estudante, que é indissociavelmente ético, social, intelectual.

§ 2º Em nível operacional, a avaliação da aprendizagem tem, como referência, o conjunto de conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e emoções que os sujeitos do processo educativo projetam para si de modo integrado e articulado com aqueles princípios definidos para a Educação Básica, redimensionados para cada uma de suas etapas, bem assim no projeto político-pedagógico da escola (BRASIL, Resolução nº 4 – CNE/CEB, 2010).

De acordo com Art. 52 da mesma Resolução, a Avaliação Institucional interna deve ser prevista no projeto político pedagógico e detalhada no plano de gestão. Ela deve ser reformulada anualmente a fim de rever o conjunto de objetivos e metas a serem concretizados, mediante os indicadores compatíveis com a missão da escola, além de clareza quanto ao que seja qualidade social da aprendizagem e da escola.

Quanto a Avaliação de redes de Educação Básica, o Art. 53 reitera que a avaliação de redes de Educação Básica ocorre periodicamente. É realizada por órgãos externos à escola e engloba os resultados da avaliação institucional, “sendo que os resultados dessa avaliação sinalizam para a sociedade se a escola apresenta qualidade suficiente para continuar funcionando como está” (BRASIL, Parecer nº 4 – CNE/CEB, 2010).

Recorro às contribuições de Freitas (2009) no que se refere aos três níveis de avaliação (sistema, escola e sala de aula). O autor enfatiza que esta tríade deve estar articulada entre os sujeitos que fazem parte do cotidiano escolar. Isso implica em uma negociação ampla e responsável com os que fazem a escola, consoante com o projeto pedagógico. “É esta mesma comunidade que também poderá pressionar o próprio poder público a investir nas condições de funcionamento da escola e em seus profissionais” (FREITAS, 2009, p. 68).

O Parecer nº 7 de 2010 do CNE/CEB retoma, no documento “Indicadores de Qualidade na Educação” (Ação Educativa, 2004), a qualidade como um caráter dinâmico, entendendo que cada escola tem autonomia para refletir, propor e agir na busca da qualidade do seu trabalho, de acordo com os contextos socioculturais locais. Tal documento destaca a relação dos referenciais e indicadores de avaliação com os componentes curriculares, que devem estar traduzida no projeto político-pedagógico. Essa exigência legal traduz a necessidade de se reconhecer que a avaliação da qualidade associa-se a ação planejada, coletivamente, pelos sujeitos da escola e supõe que tais sujeitos tenham clareza quanto:

- I – aos princípios e as finalidades da educação, além do reconhecimento e análise dos dados indicados pelo IDEB e/ou outros indicadores, que complementem ou substituam estes;
- II – a relevância de um projeto político-pedagógico concebido e assumido coletivamente pela comunidade educacional, respeitadas as múltiplas diversidades e a pluralidade cultural;
- III – a riqueza da valorização das diferenças manifestadas pelos sujeitos do processo educativo, em seus diversos segmentos, respeitados o tempo e o contexto sociocultural;

IV – aos padrões mínimos de qualidade (Custo Aluno Qualidade inicial – CAQi), que apontam para quanto deve ser investido por estudante de cada etapa e modalidade da Educação Básica, para que o País ofereça uma educação de qualidade a todos os estudantes (BRASIL, Parecer nº 7 – CNE/CEB, 2010).

Esse Parecer apresenta outras possibilidades em torno dos indicadores avaliativos, de modo que o IDEB não é o único indicador considerado no contexto da educação escolarizada. O dispositivo legal enfatiza a finalidade do projeto político-pedagógico como ferramenta importante para decisão de tais indicadores, valoriza os tempos e os espaços escolares, reconhece a importância da diversidade das culturas e aponta uma intersecção entre planejamento da educação básica e financiamento necessário para que possamos falar sobre qualidade no ensino fundamental.

A Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014 que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, no Art. 11 sublinha que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB será utilizado para avaliar a qualidade do ensino a partir dos dados de rendimento escolar apurados pelo censo escolar da educação básica, combinados com os dados relativos ao desempenho dos estudantes apurados na avaliação nacional do rendimento escolar. Ressalta ainda na Meta 5 a importância de alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade e estabelece como estratégia a esta meta: aplicar exame periódico específico para aferir a alfabetização das crianças. A Meta nº 7 está dedicada exclusivamente ao IDEB: Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Quadro 14 – IDEB no Plano Nacional de Educação 2014-2024.

O Documento apresenta algumas estratégias para que esta meta seja atingida, entre elas destaco duas:

(7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;

(7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática (BRASIL, Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014)

O Documento *Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica* publicado em 2013 apresenta um apanhado geral sobre os diferentes dispositivos legais sobre a educação básica a fim de orientar a organização, articulação, o desenvolvimento e a avaliação das propostas pedagógicas de todas as redes brasileiras de ensino. A necessidade da atualização da trajetória educacional. Recupera os temas considerados pertinentes, descrevendo sobre a trajetória das diretrizes da educação brasileira.

**I** – as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica devem presidir as demais diretrizes curriculares específicas para as etapas e modalidades, contemplando o conceito de Educação Básica, princípios de organicidade, sequencialidade e articulação, relação entre as etapas e modalidades: articulação, integração e transição;

**II** – o papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade, considerando que a educação, enquanto direito inalienável de todos os cidadãos, é condição primeira para o exercício pleno dos direitos: humanos, tanto dos direitos sociais e econômicos quanto dos direitos civis e políticos;

**III** – a Educação Básica como direito e considerada, contextualizadamente, em um projeto de Nação, em consonância com os acontecimentos e suas determinações histórico-sociais e políticas no mundo;

**IV** – a dimensão articuladora da integração das diretrizes curriculares compondo as três etapas e as modalidades da Educação Básica, fundamentadas na indissociabilidade dos conceitos referenciais de *cuidar e educar*;

**V** – a promoção e a ampliação do debate sobre a política curricular que orienta a organização da Educação Básica como sistema educacional articulado e integrado;

**VI** – a democratização do acesso, permanência e sucesso escolar com qualidade social, científica, cultural;

**VII** – a articulação da educação escolar com o mundo do trabalho e a prática social;

**VIII** – a gestão democrática e a avaliação;

**IX** – a formação e a valorização dos profissionais da educação;

**X** – o financiamento da educação e o controle social.

A LDB, com suas alterações, e demais atos legais desempenham papel necessário, por sua função referencial obrigatória para os diferentes sistemas e redes educativos. Pode-se afirmar que ainda está em curso o processo de implementação dos princípios e das finalidades definidos constitucional e legalmente para orientar o projeto

educativo do País, cujos resultados ainda não são satisfatórios, até porque o texto da Lei, por si só, não se traduz em elemento indutor de mudança. Ele requer esforço conjugado por parte dos órgãos responsáveis pelo cumprimento do que os atos regulatórios preveem.

Os dispositivos legais que sustentam a avaliação educacional trazem outros discursos que às vezes parecem que estão descolados na implementação das políticas educacionais. Os recortes de artigos, parágrafos e seções estão carregados de outras possibilidades que não inviabilizam a qualidade negociada educacional. Entretanto, muitas vezes, ficam empalidecidos diante da centralidade das avaliações de larga escala.

Visitar esses dispositivos legais, entender como o Brasil se institucionaliza e verificar como esses discursos se operacionalizam sob influência das avaliações também é um dos objetivos desta pesquisa. Portanto, a aproximação dos documentos encontrados na pesquisa com estes apresentados aqui nesta seção possibilita analisar as possíveis recorrências e contradições entre eles. O Ministério da Educação tem desenvolvido muitas ações estratégicas com foco nos dois níveis de ensino do Brasil: educação básica e ensino superior. O site do MEC apresenta 110 ações e programas endereçados aos níveis e modalidades de ensino. Entre eles destaco 6 programas que, no meu entendimento, estão mais próximos das estratégias de governo para endossar as avaliações em larga escala no ensino fundamental do país. Utilizarei as informações prescritas pelo Ministério da Educação como base para as discussões aos referidos programas que são: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC; Mais Educação; Formação Continuada para Professores; Avaliações da Aprendizagem; Olimpíada da Matemática e Olimpíada da Língua Portuguesa. A lente que pretendo utilizar para olhar estes programas é a da avaliação, procurando entender como tais programas se articulam, se relacionam e se conectam para esta perspectiva, constituindo-se em esforços para garantia da sua própria sustentabilidade.

Início pelo mais novinho deles, o *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*. Este pacto é um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. Aos oito anos de idade, as crianças precisam ter a compreensão do funcionamento do

sistema de escrita; o domínio das correspondências grafofônicas<sup>67</sup>, mesmo que dominem poucas convenções ortográficas irregulares e poucas regularidades que exijam conhecimentos morfológicos mais complexos; a fluência de leitura e o domínio de estratégias de compreensão e de produção de textos escritos.

Os discursos sobre a alfabetização e letramento já na implementação do ensino fundamental de nove anos, por exemplo, foi produzindo os significados nesse processo de educação escolarizada que se reinventa com este pacto. Assim, os “significados também regulam e organizam nossas condutas e práticas – ajudam a estabelecer regras, normas e convenções através das quais é ordenada e governada discursivamente a vida social” (HALL, 1997, p. 3). Dessa forma, a “alfabetização e o letramento articulados e privilegiados nos dispositivos legais vão constituindo, valorizando e selecionando sujeitos letrados, determinando identidades de leitores/as e escritores/as, reinventando identidades sociais” (ROSA 2008, p. 107).

É notório o esforço e a preocupação legítima quanto aos processos de alfabetização e letramento e seus usos em sala de aula pelos autores/pesquisadores que se ocupam com esta temática no Brasil. Olhando para os documentos é possível perceber que estes estão costurados com estudos e pesquisas de notoriedade no país.

Entretanto para além deste viés pedagógico relevante é preciso estar atento quanto aos dispositivos avaliativos que vão se consolidando na gênese do ensino fundamental. O ministério da Educação é muito claro quando aborda tal questão: “realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo INEP, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental<sup>68</sup>” Enfatiza ainda a intersecção entre os resultados da Provinha Brasil que outrora era somente de domínio do próprio município e com o pacto passa a compor o sistema do INEP. Nesse sentido

---

<sup>67</sup> Concebendo que a consciência fonológica é um conjunto de habilidades necessárias, mas não suficientes para que o aprendiz se alfabetize, ao iniciar crianças pequenas em situações que lhes permitam conviver com a escrita alfabética como um sistema notacional, julgamos mais adequado incluir a reflexão fonológica num amplo conjunto de atividades de “reflexão sobre o funcionamento das palavras escritas” (MORAIS, 2006). LEAL (2004, p. 74) sublinha que um sistema de notação alfabética baseia-se em alguns princípios básicos necessários à construção de novo objeto de conhecimento. “O sistema alfabético de escrita tem relação com a pauta sonora (correspondência grafofônica) e não com as propriedades dos objetos ou conceitos apresentados (tamanho, cor, formato)”. Na escrita alfabética, a correspondência entre a escrita e a pauta sonora é realizada predominante entre grafemas e fonemas e não entre grafemas e sílabas, por exemplo.

<sup>68</sup> <http://pacto.mec.gov.br/o-pacto>. Acesso em 08/09/2013.

\*Os professores terão acesso a um sistema informatizado onde deverão inserir os resultados da Provinha Brasil de cada criança, no início e no final do 2º ano. Através deste sistema, docentes e gestores poderão acompanhar o desenvolvimento da aprendizagem de cada aluno de sua turma, e fazer os ajustes necessários para garantir que todos estejam alfabetizados no final do 3º ano do ensino fundamental.

\*Ao final do 3º ano, todos os alunos farão uma avaliação coordenada pelo INEP. O objetivo desta avaliação universal será avaliar o nível de alfabetização alcançado pelas crianças ao final do ciclo. Esta será mais uma maneira da rede analisar o desempenho das turmas e adotar as medidas e políticas necessárias para aperfeiçoar o que for necessário (portal.inep.gov.br) Acesso em 14/12/2013.

Assim, nasce a ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização) que se insere no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC. A ANA compõe o Sistema de Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), São avaliados estudantes matriculados no terceiro ano do ensino fundamental, em escolas públicas das zonas urbana e rural organizadas no regime de nove anos. As provas são aplicadas em todas as turmas regulares e a uma amostra de turmas multisseriadas<sup>69</sup>.

Outro Programa de Governo que se inscreve na perspectiva de corroborar com as avaliações em larga escala é o *Mais Educação* instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. Tal prerrogativa está expressa no próprio decreto no Art. 5º

O Ministério da Educação definirá a cada ano os critérios de priorização de atendimento do Programa Mais Educação, utilizando, entre outros, dados referentes à realidade da escola, ao *índice de desenvolvimento da educação básica*<sup>70</sup> de que trata o Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007, e às situações de vulnerabilidade social dos estudantes (BRASIL, Decreto nº 7083, de 27 de janeiro de 2010).

Essas prescrições contidas nos programas do sistema de ensino colocam, mais uma vez, a escola como chave mágica que abrirá as portas para o progresso nacional. Desta maneira, a pretensão é de que o Brasil ocupe um lugar privilegiado, juntamente com os países chamados desenvolvidos.

---

<sup>69</sup> [http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset\\_publisher/6AhJ/content/diretores-e-professores](http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6AhJ/content/diretores-e-professores). Acesso em 08/09/2013.

<sup>70</sup> Grifos da autora.

O Plano de Desenvolvimento da Educação atrelado ao “novo” rearranjo de escolarização institui como promessa de qualidade a *Provinha Brasil, a Prova Brasil e agora a Avaliação Nacional da Alfabetização* com o objetivo de qualificar os municípios e Estados da Federação. Percebi que tal medida visa a mapear e controlar as ações na educação escolarizada em rede. Nessa perspectiva, tal instrumento configura-se como estratégia intencional de normalizar os processos de escolarização, na tentativa de restaurar, linearizar e restabelecer a ordem.

A *Formação Continuada do Ministério da Educação para professores* está organizada em sete eixos<sup>71</sup>:

1. Formação no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - Curso presencial de 2 anos para os Professores alfabetizadores, com carga horária de 120 horas por ano, metodologia propõe estudos e atividades práticas. Os encontros com os Professores alfabetizadores são conduzidos por Orientadores de Estudo. Estes são professores das redes, que estão fazendo um curso específico, com 200 horas de duração por ano, em universidades públicas. No Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa são desenvolvidas ações que contribuem para o debate acerca dos direitos de aprendizagem das crianças do ciclo de alfabetização; os processos de avaliação e acompanhamento da aprendizagem das crianças; planejamento e avaliação das situações didáticas; o uso dos materiais distribuídos pelo MEC, voltados para a melhoria da qualidade do ensino no ciclo de alfabetização.

2. ProInfantil - O ProInfantil é um curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal. Destina-se aos profissionais que atuam em sala de aula da educação infantil, nas creches e pré-escolas das redes públicas e da rede privada, sem fins lucrativos, que não possuem a formação específica para o magistério.

3. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor - O Parfor induz e fomenta a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para professores em exercício na rede pública de educação básica, para que estes profissionais possam obter a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e contribuam para a melhoria da qualidade da educação básica no País.

4. Proinfo Integrado - O Proinfo Integrado é um programa de formação voltado para o uso didático-pedagógico das Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC no cotidiano escolar, articulado à distribuição dos equipamentos tecnológicos nas escolas e à oferta de conteúdos e recursos multimídia e digitais oferecidos pelo Portal do Professor, pela TV Escola e DVD Escola, pelo Domínio Público e pelo Banco Internacional de Objetos Educacionais.

5.e-Proinfo é um ambiente virtual colaborativo de aprendizagem que permite a concepção, administração e desenvolvimento de diversos tipos de ações, como cursos a distância, complemento a cursos presenciais, projetos de pesquisa, projetos colaborativos e diversas outras formas de apoio a distância e ao processo ensino-aprendizagem.

---

<sup>71</sup> [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18838&Itemid=811](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18838&Itemid=811). Acesso em 08/09/2013.



6. Pró-letramento - O Pró-Letramento é um programa de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.

O programa é realizado pelo MEC, em parceria com universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com adesão dos estados e municípios.

7. Gestar II - O Programa Gestão da Aprendizagem Escolar oferece formação continuada em língua portuguesa e matemática aos professores dos anos finais (do sexto ao nono ano) do ensino fundamental em exercício nas escolas públicas. A formação possui carga horária de 300 horas, sendo 120 horas presenciais e 180 horas a distância (estudos individuais) para cada área temática. O programa inclui discussões sobre questões prático-teóricas e busca contribuir para o aperfeiçoamento da autonomia do professor em sala de aula. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores.

É inegável o investimento e o esforço em formação dos professores oferecidos pelo Ministério da Educação. No Rio Grande do Sul, por exemplo, as Universidades Federais de Pelotas e de Santa Maria estão diretamente imbricadas na formação do PNAIC, envolvendo os direitos de aprendizagem das crianças do ciclo de alfabetização; os processos de avaliação e acompanhamento da aprendizagem das crianças; o planejamento e avaliação das situações didáticas. O que chama atenção nestes direitos é “o conhecimento e o uso dos materiais distribuídos pelo Ministério da Educação, voltados para a melhoria da qualidade do ensino no ciclo de alfabetização”. A formação continuada está inscrita em significados produzidos pelos educadores que partilham os discursos pedagógicos, sendo que esses organizam e regulam as práticas docentes, estabelecendo regras, normas e convenções. Varela (2002, p. 93) observa que

os saberes pedagógicos são o resultado, em boa parte, da articulação dos processos que levaram à pedagogização dos conhecimentos e à disciplinarização interna dos saberes. Estas classificações e hierarquias de sujeitos e saberes costumam, em geral, ser aceita como algo dado, como naturais, razão pela qual seu reconhecimento contribui para aprofundar sua lógica de funcionamento.

Para isso, seria mais produtivo se, nas formações continuadas, as discussões ocorressem em vários sentidos, abertas a contestações, críticas produtivas, considerando as relações de poder nas facetas dos processos de escolarização. Assim, a pedagogia torna-se uma prática cultural que deve ser de responsabilidade ética e política de quem a pratica. Então, a pedagogia não é uma categoria inocente e neutra, pelo contrário, ela é portadora de questões sociais e significativas que tencionam e problematizam as situações desse tempo. Trata-se de um campo produzido social e culturalmente no qual

estão implicados valores, crenças, interesses e saberes em disputas pelos sujeitos envolvidos nesse processo. Tudo isso nos permite pensar que a prática docente está atrelada aos conhecimentos concebidos nas formações ministeriais sim, mas não só isto. Ela baseia-se nas próprias experiências vivenciadas como momentos únicos por cada professor, que por sua vez, poderá refletir sobre a sua própria experiência e estabelecer as (des) conexões com as normas, tradições e convenções das posturas formativas.

Outro Programa que se agrega a esta discussão é o que o MEC<sup>72</sup> vem denominando de *Avaliação da Aprendizagem* que são coordenadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, incluindo o Sistema de Avaliação da Educação Básica já discutida neste trabalho.

As provas padronizadas não realizam uma avaliação da aprendizagem, elas aferem o desempenho nas habilidades previamente selecionadas como fundamentais para a leitura e escrita, bem como a matemática, por meio de um teste objetivo. Os estreitos limites do exame delimitam os conhecimentos que serão avaliados. A leitura cuidadosa do processo instaurado pelas avaliações em larga escala não as questionam como avaliações diagnósticas, porém indica o sentido classificatório do diagnóstico baseado em procedimento técnico vinculado a mensuração e produção de hierarquia. Há uma distribuição desigual das crianças.

Esse projeto só pode articular-se pelo diálogo, que abre possibilidades para que a heterogeneidade de percursos, processos, conhecimentos, valores e projetos se incorporem ao projeto educacional escolar. Para isso, é preciso que as práticas cotidianas se sustentem em perspectivas paradigmáticas que assumem a complexidade do processo pedagógico e tomam o conhecimento como produção sociocultural, contextualizada e significativa, tecida pela diferença e pela igualdade de direitos. O diálogo fortalece a vocação da escola para ser um espaço democrático em que a relação aprendizagem-ensino se exerce como parte da dinâmica intercultural (ESTEBAN, 2012, p. 591).

Outra estratégia de apoio aos discursos legais que legitimam a avaliação de larga escala no país são as duas ações que o próprio governo intitula como “prêmios e

---

<sup>72</sup>[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18843&Itemid=811](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18843&Itemid=811). Acesso em 08/09/2013.

competições<sup>73</sup>”. Nesta página constam as ações direcionadas aos alunos: Olimpíada Brasileira de Matemática para as Escolas Públicas - OBMEP e a Olimpíada de Língua Portuguesa Escrevendo o Futuro – OLP. Ainda, nesta página, consta outra competição/premiação que está relacionada aos docentes: *Prêmio Professores do Brasil*.

Entre os objetivos das Olimpíadas da Língua Portuguesa e da Matemática destaco “Contribuir para a melhoria da qualidade da Educação Básica”<sup>74</sup>. Nesse sentido, os descritores utilizados nas olimpíadas reforçam as estratégias para o sucesso nas avaliações em larga escala. Entretanto um contraponto é preciso fazer sobre esta ação: navegar pelas páginas das Olimpíadas (Língua Portuguesa e Matemática) foi um momento muito prazeroso. O passeio virtual em cada página, a cada link, a cada janela possibilitou enxergar muita produtividade nessas práticas. Percebi uma gama de possibilidades pedagógicas que merecem estar na centralidade das discussões pedagógicas nas escolas, principalmente àquelas que permitem a interdisciplinaridade.

Trava-se, aí, uma batalha que poderá ou não alterar a paisagem da educação escolarizada no Brasil. Ao ser entrevistada pela revista *Educação*, a professora e pesquisadora Magda Soares declara que:

Uma avaliação externa pode colaborar para melhorar a qualidade do ensino se for bem elaborada e se os resultados forem bem comunicados e analisados. O problema é quando a avaliação caminha para o que se tem chamado, em outros países, de “obrigação de resultados”. [Professora Magda Becker Soares, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG]. (*EDUCAÇÃO*, n. 121, 2007, p. 72)

A autora observa que a importância da avaliação externa está articulada com a qualidade do ensino e chama a atenção para a elaboração dos instrumentos e como esses serão analisados e comunicados. Dessa forma, seria possível vislumbrar um trabalho sério em que a avaliação pudesse ser considerada um diagnóstico sem máscaras para futuros investimentos nesse campo a partir dos mecanismos já existentes na escola como o projeto político pedagógico que possui o caráter de negociação.

Assim entender a avaliação em larga escala no Brasil a partir dos recortes utilizados neste capítulo (dispositivos legais e programas de governo) foi fundamental para prosseguir na pesquisa, entendendo que a estatística é uma forte ferramenta do

<sup>73</sup> [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18844&Itemid=811](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18844&Itemid=811).

Acesso em 08/09/2013/2013

<sup>74</sup> <http://www.obmep.org.br/regulamento.html>. Acesso em 08/09/2013.

Estado e que regulam as práticas educativas. Interessa também perceber os movimentos que os municípios estão fazendo, considerando esta lógica, e mais, como se permitem (des)regular o que está estampado no cenário avaliativo nacional. Tais movimentos serão contemplados no próximo capítulo que se ocupará de discutir as políticas no âmbito municipal.

## 4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO ÂMBITO MUNICIPAL

*Quem me ouviu vai contar  
Quero luta, guerra não  
Erguer bandeira sem matar [...]*

*[...] Em cada céu em cada chão  
Minha alma lá deixei*

*Vento Negro<sup>75</sup>: José Fogaça*

Este capítulo tem a intenção de abordar aspectos das políticas educacionais e suas implicações na esfera municipal, mas também apresentar algumas iniciativas que corroboram com as ideias de qualidade negociada que vem sendo defendida por alguns autores, entre eles, Luiz Carlos de Freitas. Nesse sentido, a ideia é trazer para a discussão o que é negociável e o que é irrevogável. Dessa forma, os “espaços de negociação na construção deste pacto de qualidade, há princípios que consideramos inegociáveis na sua formulação. *Temos de ser intransigentes com relação ao direito das crianças ao aprendizado*” (FREITAS, 2009, 38).

O trecho musical escolhido para este capítulo: *quem me ouviu vai contar. Quero luta guerra não. Erguer bandeira sem matar...* é uma forma de agradecer os municípios envolvidos nesta trama investigativa, considerando a acolhida, o carinho e o interesse por tais discussões. Com esses versos, expressei também meu comprometimento social, político e ético enquanto pesquisadora que tem a oportunidade e a autorização de trabalhar com as avaliações externas municipais do Rio Grande do Sul nesta pesquisa.

Ademais a luta que se trava sob as lentes metodológicas inscritas no contexto das influências, no contexto da produção, no contexto da prática e no contexto da estratégia política (MAINARDES, 2006) estão engendradas com o esforço de

---

<sup>75</sup> Para quem nunca ouviu falar, Vento Negro está para o Rio Grande do Sul como Andança está para o resto do Brasil. É a música mais tocada em rodas de viola e é a primeira a ser ‘tirada’ quando se aprende a tocar violão no RS. É uma música significativa, bonita demais, nativista misturada à MPB, e lançada em plena ditadura, cantada por um grupo vocal e musicalmente muito competente. Era o início da chamada Música Popular Gaúcha. O compositor desta música é José Fogaça, advogado e político brasileiro. Foi prefeito de Porto Alegre (2005 a 2010) e exerceu os cargos de deputado estadual (1978 a 1982), deputado federal (1982 a 1986) e senador (1987 a 2002). Em 2010, foi candidato ao governo do Rio Grande do Sul, mas não obteve a eleição, ficando em segundo lugar. O eleito foi Tarso Genro. [http://pt.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9\\_Foga%C3%A7a#Carreira\\_art.C3.ADstica\\_e\\_docente](http://pt.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Foga%C3%A7a#Carreira_art.C3.ADstica_e_docente). 12/10/2013.

contrarregulação, observando as potencialidades e dificuldades apontadas pelos municípios que, em todas as instâncias, procuram desenvolver suas políticas, tendo em vista o desafio que é justamente garantir a qualidade na educação.

A partir da promulgação da Constituição (05 de outubro 1988) fica estabelecida da descentralização dos municípios com autonomia administrativa, política e financeira, sendo compreendidos como entes federados, assim como os Estados e a União.

[...] A esse cenário, acrescenta-se o fato de que além da ampliação de competências e deveres, a descentralização preconizada por essa Constituição possibilitou a instauração paulatina de condições institucionais e políticas para uma atuação governamental mais democrática no nível local (ROCHA, 2004, p. 2)

Os anos de 1990 são marcados pelo processo de reforma do Estado e de uma dita modernização da gestão pública, em que a lógica está na descentralização da gestão pública, carregada pelos ditames de mercado. A descentralização assume um caráter economicista-instrumental, tencionando a transferência de encargos às instâncias subnacionais. Como argumenta Fonseca (2009)

[...] as reformas na estrutura do próprio Estado brasileiro buscaram adequar-se aos parâmetros do movimento mundial. A administração pública foi submetida a uma política descentralizante, levando o Estado a adotar medidas reguladoras, capazes de impedir que a exarcebação da autonomia do processo de descentralização conflitasse com as metas estratégicas da política governamental. Os serviços públicos, particularmente a educação, foram submetidos a programas de avaliação externa para medir a eficiência e a eficácia do seu desempenho, e seus resultados foram tomados como padrão da qualidade que se queria para o ensino; a atividade dos professores ultrapassava o limite da sala de aula: eles passaram a participar ativamente da administração física e financeira da escola (FONSECA, 2009, p. 271).

Esta lógica, em efeito cascata, também absorve os municípios que são levados a encontrar alternativas para os problemas educacionais locais, considerando a autonomia regulada e vigiada nos âmbitos administrativos, financeiros e, no caso educacional, também pedagógico. Com estes fios condutores de gestão, os municípios vêm instituindo práticas avaliativas e processos de gestão da educação, procurando construir práticas de avaliação como diagnóstico de suas redes com foco na gestão dos processos educativos.

No que tange as avaliações externas como ferramentas diagnósticas para a gestão educacional, Freitas (2009) destaca:

Avaliações de redes de ensino seriam mais eficazes se planejadas e conduzidas no nível dos municípios pelos conselhos municipais de educação. A unidade deve ser o município e não a federação ou o estado. Isso não impede estes últimos de conduzirem suas avaliações de escolas, mas não com o propósito de avaliar uma escola ou suas salas de aula. Os conselhos deveriam regular os processos de avaliação das redes de educação básica, estruturando uma política de avaliação global para o município (FREITAS, 2009, p. 48)

O autor complementa seu argumento, sublinhando que a avaliação tem seu lado político e que não se trata apenas de um movimento técnico. Logo é nesta abordagem combinatória e com este pano de fundo que este capítulo foi desenvolvido.

#### **4.1 Avaliação Externa Municipal: um panorama dos experimentos nos municípios brasileiros**

Antes mesmo de abordar a empiria, com alguns limiares analíticos desta pesquisa, trago algumas experiências de avaliação externa no âmbito municipal que estão em vigência no cenário brasileiro, constituindo assim um pano de fundo para o debate deste capítulo, procurando entender as aproximações e/ou particularidades de tais práticas avaliativas. Apresento algumas características das avaliações externas das cidades de São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro, Vitória, Petrolina, Castro, Angra dos Reis, João Monlevade e Marília de acordo com os sites destes municípios, sendo estes também objetos de pesquisas por diferentes autores que se ocuparam em analisar as avaliações externas municipais. Os autores nos ajudam a pensar, a partir de textos e reflexões, sobre as experiências que vêm sendo realizadas em torno das avaliações externas ao nível municipal, dando visibilidade a capacidade de contribuição destes para elevar os padrões educacionais de qualidade, bem como as dificuldades encontradas na trajetória de cada experiência. Estas contribuições estão contempladas no Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, sistematizados nos Volumes 1 (Orgs.) BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R, 2013 e 2 (Orgs.) BAUER, A.; GATTI, B. A., 2013.

Para além da abordagem operacional descrita sobre cada município apresento um quadro-resumo com algumas informações importantes que caracterizam os municípios em dados:

Município/Estado	População	Escolas de E. F. Municipais	Matrícula EF Municipal	Dispositivo Legal/Avaliação	IDEB GERAL 2011	
					IDEB Atingido	IDEB Projetado
São Paulo – SP <sup>76</sup>	11.253.503	545	456.595	Lei nº 14.063 de 14/10/2005	4,8	4,9
Campinas – SP	1.080.113	40	20.716	Comunicado SME Nº 154/2011 – 17/11/2011	5,2	5,3
Marília – SP	216.745	19	7.695	Avaliação Externa 2009 – Doc. Mimeo.	6,4	6,1
Rio de Janeiro – RJ	6.320.446	983	527.373	Decreto Municipal 30.426/09 – 26/01/2009	5,4	5,1
Angra dos Reis – RJ	169.511	60	17.755	Lei nº 2.582 de 10/05/2010 – Plano Municipal de Educação	5,1	4,4
Vitória – ES	327.801	52	28.866	Lei nº 11.096 - 22/12/2010	5,0	4,9
Petrolina – PE	293.962	85	27.890	Lei nº 2029 de 17/12/2007 – Plano Municipal de Educação	4,8	4,1
Castro – PR	67.084	27	5.804	Decreto nº 693/2013 de 6/09/2013	5,5	5,3
João Monlevade – MG	73.610	6	4.632	Plano Municipal de Educação	6,4	5,9

Quadro 15 – Quadro-Resumo: experiências dos municípios no Brasil - <http://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 13/11/2013.

O quadro permite olhar para os dados de maneira mais contextualizada. Importante ressaltar que todos os municípios, de alguma forma, instituíram via documento municipal seus sistemas avaliativos. Os municípios de Angra dos Reis, Petrolina e João Monlevade articulam o processo avaliativo no Plano Municipal de Educação, o que significa, pela natureza do instrumento, que tais práticas avaliativas foram construídas com a participação dos atores educacionais. Fundamento meu

<sup>76</sup> Em 2012, o Prefeito de São Paulo suspendeu o Sistema de Avaliação Local. “A gestão do prefeito Fernando Haddad (PT) decidiu acabar com uma prova aplicada aos alunos da rede municipal desde 2007 -exame criado na gestão do seu antecessor, Gilberto Kassab (PSD)”. Para a prefeitura, a Prova São Paulo não precisa mais ser feita porque a qualidade do ensino fundamental pode ser acompanhada por meio de outra avaliação do governo federal, a Prova Brasil Secretário de Educação do governo Kassab, Alexandre Schneider disse: "Se eles acham suficiente a avaliação diagnóstica e a Prova Brasil, a cada dois anos, não me cabe comentar. Mas a Prova São Paulo permite que as escolas saibam o desempenho de cada aluno no início de cada ano. A prova Brasil, não". (<http://www.sinprocampinas.org.br/index.php/component/k2/item/23817-haddad-acaba-com-prova-de-kassab-que-avaliava-escolas>).



argumento nas características e finalidades do Plano Municipal de Educação, uma vez que esta pesquisa foi realizada através de consultas nos sites. Nessa lógica, não quero afirmar que os demais municípios não tenham se utilizado da construção coletiva para instituição dos seus sistemas. Uma investigação mais aprofundada precisaria ser feita neste sentido. Entretanto esses municípios não se constituem como objeto desta pesquisa. Eles nos ajudam a pensar como, no Brasil, as avaliações externas educacionais ao nível de municípios vêm se instituindo no cenário brasileiro.

No Sistema de Avaliação de Aproveitamento Escolar dos Alunos da Rede Municipal de Ensino de São Paulo<sup>77</sup> estão contemplados dois instrumentos avaliativos em rede: a Prova São Paulo e a Prova Cidade. A primeira trata-se de avaliação externa de larga escala, cujos resultados fornecem elementos para diagnósticos a fim de elaboração de planejamento de gestão em rede para a melhoria e avanço de ensino-aprendizagem. Contempla os componentes curriculares de língua portuguesa, matemática e ciências naturais. Já a Prova da Cidade é um instrumento que auxilia os gestores e professores, subsidiando-os no (re) planejamento semestral. Este instrumento conta com a participação dos professores na sua elaboração e prepara os alunos para a Prova São Paulo e Prova Brasil. Algumas características particulares dessas avaliações: a) os resultados da Prova São Paulo são sigilosos, apenas alguns itens são divulgados, enquanto que na Prova da Cidade os dados são amplamente divulgados; b) a elaboração e logística da Prova da Cidade são realizadas pela SME, já na Prova São Paulo, tais procedimentos são desenvolvidos por empresa contratada e c) os instrumentos pedagógicos da Prova da Cidade é de uso da escola, entretanto, os instrumentos da Prova São Paulo são utilizados pela SME como diagnóstico para as políticas públicas municipais.

Na cidade de Campinas, a Avaliação Institucional Participativa: uma alternativa para educação básica de qualidade da rede municipal de ensino e Fundação Municipal para Educação Comunitária (FUMEC)<sup>78</sup> fundamenta-se nos princípios básicos da qualidade negociada entre as escolas e o poder público. Este modelo avaliativo configura-se pelo contrato pedagógico realizado com os diferentes atores do cenário

---

<sup>77</sup><http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/nucleo/AnonimoSistema/MenuTexto.aspx?MenuID=48&MenuIDAberto=23>. Acesso em 13/11/2013.

<sup>78</sup>[http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/educacao/deptopedagogico/avaliacaopedagogica/plano\\_de\\_avalicao\\_institucional\\_da\\_rede\\_municipa\\_%20de\\_campinas.pdf](http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/educacao/deptopedagogico/avaliacaopedagogica/plano_de_avalicao_institucional_da_rede_municipa_%20de_campinas.pdf). Acesso em 13/11/2013.

educacional da cidade. Está regulamentado pelos Regimentos Escolares e objetiva a observação, análise, orientação e correção dos procedimentos didáticos, pedagógicos, administrativos e financeiros, explicitando as responsabilidades e corresponsabilidades de cada instância envolvida no processo avaliativo no cumprimento da obrigação social de ofertar uma educação de qualidade. A combinação entre as avaliações internas e externas garantem organização, sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações, buscando o redirecionamento das ações e de políticas da SME e das Unidades Executoras. A matriz referência para avaliação de proficiência dos alunos está pautada nos componentes curriculares da língua portuguesa e da matemática com ênfase nos domínios político, cultural. O movimento mais interessante neste modelo é a forma espiralada de participação e capilarização dos sujeitos envolvido no processo.

Outro exemplo é a Prova Rio<sup>79</sup> em que a Secretaria Municipal do Rio de Janeiro organiza seu sistema de avaliação da rede de ensino numa perspectiva de avaliação longitudinal de desempenho dos estudantes do ensino fundamental. De acordo com o Decreto Municipal 30.426/09 “a avaliação na Rede Municipal de Ensino será contínua, considerando-se o registro como instrumento fundamental para o acompanhamento do desenvolvimento e da aprendizagem dos alunos”. O sistema avaliativo contempla *provas bimestrais padronizadas* cujos resultados são publicados em boletins escolares dos alunos como conceito global: 1º ano – conceito global; 2º ao 5º ano - conceito global e notas obtidas nas provas bimestrais (português, matemática e ciências); e 6º ao 9º ano - conceito global e registro em cada disciplina do currículo, a média de (0 a 10) em todas as avaliações bimestrais tanto as programadas pelo professor como pelas provas elaboradas pela SME. O índice de Desenvolvimento da Educação Municipal do Rio de Janeiro foi instituído em 2010 pelo Decreto 32.416/10. O IDE Rio é constituído por dois critérios: desempenho dos alunos na Prova Rio e o fluxo escolar. Por meio dos resultados do IDE Rio, o município organiza uma premiação às escolas que atingem as metas estabelecidas a cada dois anos. No processo de investimento de reforço escolar, o município estabeleceu parceria com duas instituições: Instituto Ayrton Senna e Fundação Roberto Marinho.

---

<sup>79</sup> <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=1142578><http://www.educacao.ufrj.br/dkcarrasqueira.pdf>. Acesso em 13/11/2013.

O SAEMV – Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória tem como objetivo compreender as complexidades inerentes à realidade educacional, identificando procedimentos de intervenção para a qualidade na educação. Não se trata de um processo de mensuração do rendimento escolar, mas de uma análise conjugada de diferentes fatores extraescolares com diferentes variáveis assim agrupadas: *acesso e permanência* (defasagem idade-série, reprovação/aprovação, procedência dos alunos, nº de alunos em sala de aula); *insumos* (recursos humanos e materiais/infraestrutura); *processos* (pedagógico: planejamento, avaliação e formação – gestão: conselho escolar e processo de decisão); e *contexto socioeconômico* (equipamentos sociais de território, aspectos socioeconômicos e culturais). Tudo isso organizados em instrumentos com discussão no Conselho Municipal de Educação, apresentação e discussão em Fóruns com os Diretores e em Audiências Públicas na Câmara Municipal de Vitória. Estas ações permitiram a Organização da Proposta Curricular das Unidades de Ensino de Vitória.

O município de Petrolina<sup>80</sup> aprovou no Plano Municipal de Educação através da Lei nº 2029 de 17 de dezembro de 2007, o Sistema de Avaliação da Educação Municipal de Petrolina – SAEMP que tem como objetivo assegurar o processo de avaliação dos estudantes da rede municipal no que diz respeito aos conhecimentos voltados à leitura, interpretação, escrita e raciocínio lógico-matemático dos estudantes do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental e dos alunos da EJA. Os instrumentos avaliativos são elaborados de acordo com a proposta curricular do município e questionário socioeconômico.

A Secretaria Municipal de Castro<sup>81</sup> enfatiza que a avaliação utilizada pelo município não tem a intencionalidade de realizar ranking entre as unidades escolares e sim um olhar pedagógico para os resultados que se operacionalizam a partir do IDEC (Índice de Desenvolvimentos Educacional de Castro). O Decreto nº 693/2013 de 6 de setembro de 2013 publicado no Diário Oficial Eletrônico do Município de Castro, nº428, institui o Departamento de Avaliação Educacional que tem como atribuição planejar o processo de avaliação externa municipal na perspectiva do ensino-aprendizagem, a fim de que os dados do IDEC possam balizar e orientar as práticas de

---

<sup>80</sup> <http://www.petrolina.pe.gov.br/2010/notas.php?id=641>. Acesso em 13/11/2013.

<sup>81</sup> <http://www.castro.pr.gov.br/site/>. Acesso em 13/11/2013.

gestão educacional. As avaliações são realizadas nas modalidades pré-avaliação e pós-avaliação, contempla ainda a autoavaliação docente.

Também aprovado pelo Plano Municipal de Educação de Angra dos Reis<sup>82</sup> – Lei nº 2.582 de 10 de maio de 2010, no Boletim Oficial do Município sob nº 259, está o Sistema de Avaliação do Município, visando mecanismos avaliativos que evoquem a ascensão dos índices de retenção, evasão e distorção idade-série. A preocupação com o processo avaliativo no município não é nova, haja vista a criação do Núcleo de Gestão e Avaliação instituído já em 2002 e 2004 no município em parceria com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro. As avaliações externas acontecem a cada dois anos na rede municipal de ensino.

O município mineiro João Monlevade<sup>83</sup> também criou o Sistema de Avaliação da Rede Municipal de Ensino, atrelando ao Plano Municipal de Educação em consonância com os pressupostos do SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e o SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública. O objetivo do sistema é gerar informações que auxiliem a Secretaria Municipal de Educação, a rede de escolas, educadores e a comunidade em geral no sentido de estabelecer metas compartilhadas de corresponsabilidades. O município conta com um Comitê de Avaliação composto por representação de professores de todas as escolas do município que elaboram os instrumentos a serem aplicados no último ano de cada ciclo dos anos iniciais e finais, tendo como componente curricular: Língua portuguesa e matemática. A experiência de João Monlevade contou com o apoio da Fundação Belgo e a Consultoria da PRATTEIN.

O SAREM – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de Marília organizado pela Secretaria Municipal de Educação<sup>84</sup> é entendido como processo, pois pontua que a avaliação, mais especificamente a autoavaliação está na base da busca pela eficácia escolar. Nesse sentido, os diferentes procedimentos utilizados para avaliação

---

<sup>82</sup> <http://www.angra.rj.gov.br/downloads/bo/BO-259EXTRAem19-05-2010.pdf>. Acesso em 13/11/2013.

<sup>83</sup> [http://prattein.com.br/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=80:municipio-mineiro-desenvolve-experiencia-inovadora-de-avaliacao-educacional&catid=109:gestao-educacional&Itemid=200](http://prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=80:municipio-mineiro-desenvolve-experiencia-inovadora-de-avaliacao-educacional&catid=109:gestao-educacional&Itemid=200). Acesso em 13/11/2013.

<sup>84</sup> <http://secretariamunicipalmarilia.blogspot.com.br/search/label/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Externa>. Acesso em 13/11/2013.

devem ser próprios da escola para o efetivo diagnóstico e desenvolvimento de ações peculiares das unidades escolares. Nesse sentido as chances dos profissionais da educação mudar suas posturas são bem maiores. Assim a avaliação é concebida não só pelo instrumento avaliativo em rede de proficiência dos alunos, mas por diferentes estratégias organizadas pelas escolas a fim de que tais indicadores sirvam de referência para as intervenções necessárias. No ano de 2013 o SAREM realiza sua 10ª edição, contemplando as disciplinas da língua portuguesa e da matemática para os 3º e 5º anos do Ensino Fundamental.

Em outros estudos, Marques, Oliveira, Fonsêca, Silva e Efstratios Junior (2010) abordam os Sistemas Municipais de Avaliação do Estado do Ceará e sublinham como o Estado se reorganiza a partir de pesquisas realizadas nas escolas estaduais e municipais que apresentam resultados surpreendentes: 40% dos alunos matriculados no 3º ano poderiam não ser considerados alfabetizados em 2006. Com este cenário a Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE), e a União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (UNDIME/CE) com apoio do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) instituíram o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no ano de 2006. O objetivo do programa era alfabetizar as crianças até o 2º ano do Ensino Fundamental. Dentre as ações, os autores destacam os sistemas municipais de avaliação como função diagnóstica das ações educativas. Os autores também observam que em 2005 e 2007 o movimento de implementação de sistemas municipais de educação avançou significativamente. Das 45 propostas avaliativas em rede, apenas 24,4% dos sistemas existentes estavam formalizados. Os pesquisadores constataram que os municípios organizavam suas próprias avaliações com objetivo de intensificar a intervenção pedagógica no ensino-aprendizagem. A pesquisa também apresenta algumas dificuldades dos municípios: equipe especializada para coordenação e elaboração dos instrumentos avaliativos, problemas na divulgação dos resultados e sistematização dos dados obtidos. Concluem que tais políticas precisam de prazos mais longos para aferições. Os pesquisadores verificam, em alguns casos, o amadorismo nos aspectos técnicos da avaliação quanto ao processo e análise das respostas dos alunos e divulgação dos resultados que precisam ser bem entendidos para fins de cumprimento dos propósitos de tais sistemas avaliativos: promover aprendizagens significativas aos seus alunos.

Olhar para essas experiências que compõem um cenário avaliativo municipal no Brasil permite construir um pano e plano de fundo em que alguns conceitos que já estiveram em algumas cenas desta produção científica como: políticas educacionais, qualidade negociada da educação, reformas curriculares, institucionalização, privatização no ensino público, ensino-aprendizagem, planejamento, corresponsabilidade dos atores envolvidos e, sobretudo a questão do diagnóstico apresentados por todas as experiências descritas acima.

#### **4.2 O Ciclo de Políticas como ferramenta analítica: aproximações com os contextos da pesquisa**

Esta pesquisa, de acordo com o que foi anunciado no capítulo da metodologia, se aproxima do referencial teórico a “*policy cycle approach*” ou "abordagem do ciclo de políticas", formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994).

Considerando a análise das avaliações externas no âmbito local dos municípios do Rio Grande do Sul, desde os aspectos iniciais de reformulação até sua implementação/execução, a abordagem do ciclo de políticas torna-se relevante nestas análises. No entendimento de que o campo de pesquisa em políticas educacionais no Brasil é “relativamente novo, ainda não consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes” (AZEVEDO E AGUIAR, 1999, p. 43), me aproximei das contribuições de Ball (1994), compreendendo que as políticas são sempre um processo de vir a ser, pois são inúmeras as possibilidades de leituras realizadas de uma mesma política, movendo um constante processo de reinterpretação. A abordagem do ciclo de políticas trabalha com a complexidade dos contextos políticos, engendrando as instâncias global e local, isto é, relacionando o que acontece dentro das políticas em que cada sujeito ocupa posições diferentes que seja nos macrocontextos como nos microcontextos e vice-versa, numa perspectiva de influências mútuas. Essa abordagem permite destacar a complexidade da política educacional nacional, bem como a ação dos profissionais que estão inseridos diretamente com as políticas ao nível local.

Nesse sentido, este referencial teórico-analítico não é estático, mas dinâmico e flexível (MAINARDES, 2007, p. 27). Entretanto é importante esclarecer que essa abordagem não enfatiza as dicotomias como macro e micro, global e local, mas com

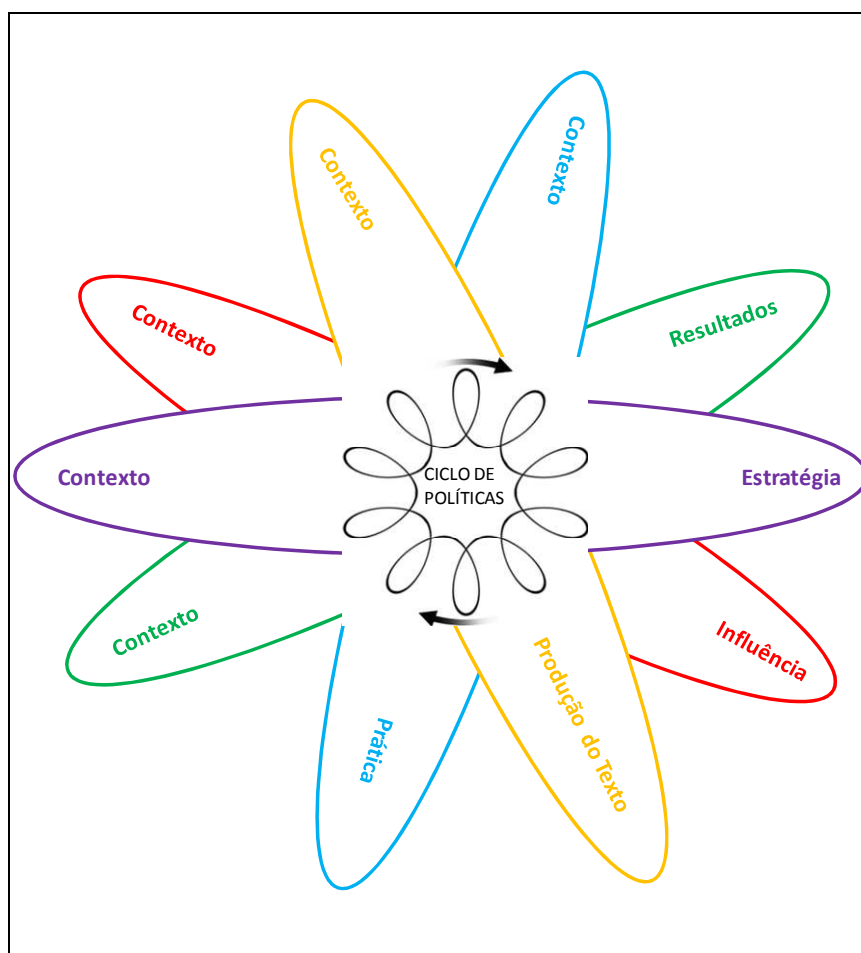
contextos diretamente imbricados entre si, potencializando as possibilidades de intervenção e mudança no contexto local, podendo alterar cenários do contexto global.

A entrevista realizada por Jefferson Mainardes e Maria Inês Marcondes (2009) à Stephen Ball relativa a abordagem do ciclo de políticas, mais especificamente no que se refere aos cinco contextos, o autor deste referencial teórico-metodológico faz uma importante observação: “Não é útil separá-los” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 306). Na entrevista Stephen Ball ratifica que os contextos do ciclo de políticas não são lineares e argumenta que podem existir espaços dentro dos espaços de forma inter-relacionada. Observa também que os dois últimos contextos: dos resultados e da estratégia política poderiam estar relacionados respectivamente com os contextos da prática e da influência.

O argumento do autor sobre a inseparabilidade do ciclo de políticas me remeteu as descobertas do átomo e a evolução das suas propriedades. Não é o caso de aprofundar as teorias dos diferentes autores e seus achados, mas de compreender que estudos mais recentes sobre a Física e a Química vão instituindo outros regimes de verdades, relativizando os conceitos entendidos como absolutos. De acordo com Parente, Santos e Tort (2013), na Física a *Representação de Heisenberg*, desenvolvida pelo físico Werner Heisenberg, é a formulação da mecânica quântica onde os operadores (observáveis) são dependentes do tempo e o estado quântico são independentes do tempo. Isto demonstra o contraste com a *Representação de Schrödinger* na qual os operadores são constantes e o estado quântico se desenvolve no tempo. Estas duas representações apenas se diferem pela mudança na dependência do tempo. Neste tipo de abordagem, as órbitas, bem definidas nos modelos anteriores, são substituídas por probabilidades. Ou seja, um electrão tem uma determinada probabilidade de se encontrar num determinado volume no espaço em vez de percorrer uma dada trajectória. Esta abordagem permite obter previsões muito precisas das propriedades atômicas. Tais concepções põem por terra a indivisibilidade do átomo entendida pelos antigos gregos. O modelo atômico de Niels Bohr apresenta as seguintes constatações: um elétron em um átomo se move em uma órbita circular em torno do núcleo; em vez da infinidade de órbitas que seriam possíveis segundo a mecânica clássica, o elétron só pode se mover em órbitas quantizadas (definidas), ou seja, apenas algumas órbitas são permitidas; o elétron que se move em uma dessas órbitas possíveis mantém sua energia total “E” constante; o elétron pode mudar de uma órbita para outra (dar um salto quântico), desde que absorva ou emita um

quantum de energia igual à diferença de energia entre as órbitas saltadas. Então o átomo é formado pelo núcleo e pelos elétrons que orbitam a sua volta.

Esta breve caracterização do átomo ajuda a pensar como o ciclo de políticas se aproxima e se distancia de acordo com a intensidade que se apresenta em seus contextos. Entretanto há um núcleo que atrai os contextos, que no meu entendimento, são os fenômenos sociais, culturais, políticos, econômicos, entre outros, os quais estão na ordem da investigação, neste caso, os estudos sobre as avaliações externas no âmbito local dos municípios do Rio Grande do Sul. Nesse sentido construí uma representação do ciclo de políticas, lembrando o átomo em pleno movimento.



Quadro 16 – Ciclo de Políticas  
Fonte: a Autora



Dessa forma, procurei organizar os contextos do ciclo de políticas como ferramentas analíticas, reportando a cada um dos contextos com as análises que pretendo realizar a partir deste aporte teórico-metodológico.

Para o contexto de influência ressalto a relação entre as avaliações externas internacional, nacional e local. O contexto da produção de texto será utilizado documentos oficiais e orientações pedagógicas. No contexto da prática serão consideradas as políticas recriadas nos diferentes âmbitos investigados. Já os últimos contextos: resultados/efeitos e estratégias estão diretamente imbricados respectivamente com os contextos da influência e da prática. O contexto dos resultados/efeitos estarão, nesta pesquisa, voltados para a implementação das práticas avaliativas nos municípios, assim como o contexto da estratégia está para as ações de gestão nos municípios. É num movimento espiralado que passo a apresentar cada contexto que estará, de certa maneira, sempre envolvidos e interdependentes.

#### *Contexto da Influência*

De acordo com Bowe e Ball (1992), o contexto de influência (“context of influence”) é aquele em que os discursos políticos são construídos e os conceitos adquirem legitimidade por um discurso de base para a política, a partir das relações de poder dos grupos envolvidos. Tais discursos também se sustentam em outros discursos mais amplos que por sua vez exercem influências, principalmente, através das diferentes formas de comunicação. O capítulo 3 desta Tese dá visibilidade à centralidade dos discursos sobre a avaliação educacional que ganha sim, neste tempo, maior destaque no que se refere a outra forma de regulação da educação. Nesse sentido, o recorte de análise no contexto da influência, neste trabalho, compreenderá a inspiração das práticas avaliativas dos municípios a partir dos discursos sobre a internacionalização das políticas educacionais já trabalhadas nesta pesquisa, dispositivos legais nacionais e pelas prescrições que fundamentam os programas de governos destes municípios. Se por um lado tais considerações são cortejadas pelas práticas avaliativas municipais, por outro lado elas são recontextualizadas e customizadas no local.

Como já foi referida na página 97 a internacionalização das políticas estabelece uma agenda global que tem forte impacto nas esferas educacionais. Assim indicadores como acesso, recursos humanos/financeiros e desempenho escolar influenciam o fenômeno local. Tudo isso implica em dispositivos legais, estratégias de financiamento

e controle das políticas educacionais que exercem diferentes relações em contextos locais, sobretudo entre a economia e sociedade. Nessa mesma ordem os efeitos estatísticos internacionais/nacionais também tencionam e capilarizam as práticas de gestão local.

Nessa lógica, o documento de âmbito nacional, intitulado Diretrizes Curriculares Nacionais de 2013 sublinha a importância do acompanhamento sistemático dos resultados avaliativos nas perspectivas externa e interna, impondo um ordenamento expresso pelo IDEB e incentiva, inclusive, o desenvolvimento de práticas avaliativas locais que complementem tal processo. Em outras palavras autoriza diferentes possibilidades avaliativas, desde que estas sejam acompanhadas sistematicamente. Por outro lado, o mesmo documento, sugere atenção para a “avaliação do desenvolvimento das aprendizagens como processo formativo e permanente de reconhecimento de conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e emoções” (BRASIL, Diretrizes Curriculares Nacionais, 2013, p. 50). Assim é preciso ter o entendimento sobre os contextos em que estão inscritos os discursos avaliativos. Embora muitos autores já tenham discutido sobre esta distinção, recorro a Freitas (2009) para diferenciá-los: avaliação da aprendizagem, avaliação institucional e avaliação de redes de ensino. A compreensão dessa tríade avaliativa permite um olhar construtivo, responsável e endereçado às políticas públicas sob a tutela dos entes federados, assim como o entendimento da liquidez deste processo até às escolas.

O investimento avaliativo nas propostas dos municípios estudados está vinculado aos excertos do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e tem respaldo pedagógico em programas de governo também já tratado nesta Tese. Ainda que as avaliações externas contemplem públicos diferentes, uma questão em comum está posta: a preocupação com a alfabetização, entendendo ainda que a mesma passa a ser entendida como um Bloco de Alfabetização em que as crianças precisam estar alfabetizadas até os oito anos de idade, conforme Plano de Desenvolvimento de Educação<sup>85</sup> e demais dispositivos legais.

Trago também como argumento para fundamentar o contexto da influência os discursos oriundos dos Planos de Governo dos municípios, sobretudo como estes se

---

<sup>85</sup> Brasil. Ministério da Educação. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e Programas. Brasília, DF: MEC, 2007.

sustentam nas ideologias dos Programas Partidários<sup>86</sup>. Lembro que os partidos políticos dos municípios estudados nesta pesquisa são: PT - Partido dos Trabalhadores (Bagé e Canoas), PDT – Partido Democrático Trabalhista (Carazinho) e PTB – Partido Trabalhista Brasileiro (Três Passos). Retomo aqui a ideia da representação do átomo em que os contextos não são lineares. Com isso justifico o contexto da influência por meio do contexto da produção de texto para melhor entendimento do circuito.

As propostas de *Bagé e de Canoas* embora apresentem características diferentes possuem influência direta do Governo Federal. No site do Partido dos Trabalhadores/Bagé está o Documento “Diretrizes do Programa da Frente Bagé Melhor pra Todos” que, no campo da educação destaca no item 22<sup>87</sup>:

Priorizar acesso a uma educação de qualidade, para construir uma sociedade do conhecimento, consoante com os programas e projetos do Governo Federal. Assim serão os investimentos em Educação e estas serão as diretrizes:

- a) Parceria entre Governo Municipal e Universidades para formação de Professores;
- b) Busca de oferta de novos cursos de graduação, pós-graduação (para Supervisores) e Mestrado;
- d) Fortalecimento dos Conselhos Escolares (formação);
- g) Concretização-implementação do Plano de Carreira para servidores da Educação;
- h) Ampliação de Programas;
- m) Ampliar o número de Escolas de Educação Infantil, visando à universalização;
- o) Ampliar a participação dos Professores nas capacitações em Educação Inclusiva;
- p) Realização de Fórum Municipal-Intermunicipal de Educação, reafirmando Bagé como Polo Regional;
- r) Gestão dos recursos financeiros pela própria Secretaria de Educação;
- s) Constituição de um Centro de Apoio Educacional Especializado (BAGÉ, Diretrizes do Programa da frente Bagé melhor pra todos - 2013/2016, p. 8 e 9).

O Programa de Governo deixa claro que suas ações estão diretamente imbricadas nas propostas nacionais no que tange à educação e frisa que tais medidas serão implementadas ou continuadas mediante diagnósticos prévios.

---

<sup>86</sup> Para essa investigação realizei uma garimpagem nos sites dos partidos ao nível local e nacional: <http://www.ptb.org.br/>; <http://www.pdt.org.br/noticias/pdt-de-carazinho-rs-realiza-encontro-de-mobilizacao>; <http://www.pdtrs.org.br/>; <http://portal.ptbs.org.br/>; <http://ptcanoas.com.br/>; <http://partidodostrabalhadoresdebage.blogspot.com.br/>. Acesso em 02/04/2014.

<sup>87</sup> Apresento algumas diretrizes mais relacionadas com a temática e pondero que existem outras diretrizes no item 22 do documento.

Já a Plataforma de Governo de Canoas acentua no documento “Convergências para Avançar. É possível transformar ideias em ação e diretrizes para o Governo” as ações estão organizadas em um Plano de Metas com 4 áreas temáticas: cidadania, desenvolvimento, infraestrutura e gestão. O Programa Estratégico de Governo voltado à educação é o Programa Confiante no Futuro com três metas específicas

1. Ampliação do Turno Integral e Escola Comunidade para 8 mil alunos da rede municipal de ensino;
2. Construção de 16 escolas de Educação Infantil, substituição de 5 escolas de madeira por prédios de alvenaria e continuidade do Programa Apoio ao Estudante (uniformes e material escolar) e continuidade do PDE Canoas.
3. Um computador por professor e implantação de uma sala digital em cada escola (CANOAS, Convergências para Avançar. É possível transformar ideias em ação e diretrizes para o Governo, 2013-2016).

Estas metas são desdobradas em ações estratégicas que são avaliadas semestralmente em reunião de governo ampliada com todos/as gestores/as. Tal desdobramento permite enxergar no PDE Canoas, que tem duração de dez anos, o SAEM - Sistema de Avaliação da Educação Municipal: uma ferramenta diagnóstica para o planejamento das ações estratégicas neste campo. O documento destaca que

[...] ter um observatório com indicadores é o termômetro para medir os resultados do sistema educacional da cidade e se constitui num centro de referência de análise de banco de dados e sistematização permanente para definir políticas públicas. O observatório mantém a transparência dos processos e disponibiliza as informações necessárias para administração pública e educadores (CANOAS, PDE Canoas, 2012-2022, p. 22).

Ainda que o PDE Canoas tenha sido fruto de ações coletivas, envolvendo 2.800 pessoas, diretamente, nas 42 oficinas que se realizaram em todas as escolas de ensino fundamental nos meses de maio e junho de 2012 é possível entendê-lo como documento já previsto na Plataforma de Governo, portanto a forma de sistematizar as prioridades para o campo da educação é de natureza ideológico-partidária. Foram recebidas mais de 8.500 sugestões de alunos, famílias e profissionais da educação durante o processo. Essas ideias e propostas foram discutidas nos últimos 16 meses e hoje estão apresentadas através do PDE 2022.

A proposta educacional da cidade de *Carazinho* no que se refere aos ideários partidários encontra-se no documento “Projeto Brasil Trabalhista - 2012 Educação

Integral Emancipatória e Trabalhista”. Tal documento é de caráter nacional e apresenta forte menção ao gaúcho Leonel Brizola, governador no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro, bem como faz referência a Darcy Ribeiro. Entre as premissas do documento, destaco

Promover ampla discussão com o magistério, com representação das escolas/ coordenações/ delegacias/ inspetorias, para ouvir do professorado sua percepção dos problemas educacionais e suas sugestões para enfrentá-los. Estimular as instâncias de administração intermediária à promoção de encontros com os professores para dar continuidade à articulação com as inovações pedagógicas (PDT, Cartilhas Trabalhistas, 2012, p. 27).

Essa citação expressa que as “inovações pedagógicas” sejam discutidas com os sujeitos que fazem parte do processo educativo.

Já o Programa Partidário do PTB que sustenta as ideias educacionais no município de Três Passos sublinha no aspecto social em que a “educação é prioridade nacional para o PTB. Direito de todos, como assegura a Constituição, é dever do Estado, a quem cabe proporcionar o ensino em todos os níveis, na escola pública, de qualidade, laica e gratuita” (PTB, Programa Partidário - <http://www.ptb.org.br/>). Nesse sentido, o discurso desse documento é bem amplo e menos engessado, permitindo ações próprias pelos entes federados administrados por este partido político.

Entender esses documentos como contexto da influência, nesta pesquisa, permite enxergar as disputas pelos interesses dos grupos quanto às definições e finalidades educacionais.

Também é neste contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para as políticas. Calorosos desafios se estabelecem nessas arenas pela multiplicidade ideológica, considerando as coligações partidárias dos municípios que se aproximam para fins eleitorais, mas que, posteriormente, travam disputas tênues nas arenas públicas de ação.

### *Contexto da Produção de Texto*

O contexto da produção de texto está articulado com a linguagem do interesse público. Os textos legais e oficiais permitem a concretização de uma política que influencia. Por isso esse aporte teórico é mesmo um ciclo. Porque se complementa e surge como resultado de disputas e acordos para controlar as representações da

política, ganhando formato em textos legais/oficiais e documentos políticos. Esses textos nem sempre são providos de uma lógica, eles também podem ser conflitantes (BOWE, BALL, 1992). Trago como exemplo inicial desta lógica as metas do Novo Plano Nacional de Educação documento que estabelece vinte metas e mais de 200 estratégias para o setor no Brasil para os próximos dez anos. No projeto de lei, agora transformado em Dispositivo Legal: Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014, destaco as seguintes Metas:

**Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.**

Estratégias:

(5.2) instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental;

(5.3) selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos;

**Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB<sup>88</sup>.**

**Estratégia**

(7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática; (<http://portal.mec.gov.br/>).

As metas 5 e 7 influenciam e impactam as práticas avaliativas locais, como se a avaliação por si só fosse o remédio para as mazelas educacionais já tão conhecidas no Brasil. A meta 7 se refere à qualidade do ensino na educação básica, mas o foco também é o IDEB como se este expressasse tal discurso isoladamente.

Aproximo este contexto analítico para compreender como as propostas avaliativas dos municípios vêm se estabelecendo. Muitos dispositivos legais já foram utilizados nesta Tese e não cabe aqui repeti-los. Entretanto os textos político também

---

<sup>88</sup> Ver quadro no Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação.

são veiculados de diferentes maneiras. Para enriquecer mais este contexto rastreei os textos publicados nos sites dos referidos municípios que representam a própria política. Com a chamada “*Secretaria de Educação planeja início do Ano Letivo 2013*”, o município de Bagé apresentou a programação de formação de professores, anunciando que

No primeiro dia, as equipes diretivas serão recepcionadas na Escola Municipal de Ensino Fundamental Téo Vaz Obino, com um café da manhã. Logo após, acontece o lançamento oficial do *Projeto IDEB Melhor*<sup>89</sup>, com palestra sobre Avaliação Externa. Para ministrar a atividade, o convite foi feito à Dra. Maria Luiza Alessio, atual Diretora de Apoio à Gestão Educacional do Ministério da Educação. À tarde, os professores participarão de um minicurso com o tema “*Ensino-aprendizagem: uma reflexão sobre esse processo*”, com a Prof<sup>a</sup> Magda Damiani, da Universidade Federal de Pelotas. No dia 19 de fevereiro, pela manhã e à tarde, haverá outros dois minicursos: “*Fases do desenvolvimento infanto-juvenil com ênfase na adolescência*”, com a Prof<sup>a</sup> Jana Zappe, da Universidade Federal de Santa Maria, e “*Avaliação diagnóstica*”, com a Prof<sup>a</sup> Claudete Martins, da UNIPAMPA (<http://www.bage.rs.gov.br/>).

No contexto da produção de texto acima, o município mostra que está preocupado com os diferentes contextos avaliativos: avaliação externa e a avaliação diagnóstica como reflexão das práticas pedagógicas. O campo de tensão está justamente na compreensão e nos usos destas ferramentas avaliativas, considerando suas limitações e possibilidades. Em outra notícia, a Secretária da Pasta se manifesta sobre a Provinha Bagé.

Para a Secretária de Educação Janise Collares, os dados obtidos através da Provinha são muito importantes para as escolas e para a Secretaria. “*Desta forma podemos ver onde estão as maiores dificuldades dos nossos alunos e trabalhar para que elas sejam sanadas, a fim de melhorar seu desempenho escolar*”, concluiu. A Provinha Bagé também foi aplicada aos alunos dos 1º e 2º anos do Ensino Fundamental da Rede Municipal, nos dias 14 e 20 de novembro (<http://www.bage.rs.gov.br/>).

Novamente o texto representa a ação política no campo educacional no município de Bagé.

No site do município de Carazinho fica evidente as representações políticas para o campo da educação escolarizada quando apresentam os objetivos da Secretaria de Educação da cidade. Dentre eles, destaco:

---

<sup>89</sup> Grifos meus.

- \*Estar permanentemente comprometida com a qualidade da Educação e com as diretrizes do Partido Democrático Brasileiro (PDT) através de propostas sólidas que contribuam para a mudança;
- \*Comprometer a comunidade escolar nas ações educativas, despertando a responsabilidade mútua em relação à estrutura física da escola e, também, no processo ensino e aprendizagem;
- \*Realizar um diagnóstico da rede municipal para inserir as políticas de governo, solucionando problemas através de prioridades;
- \*Implantar uma gestão democrática buscando programar, gradativamente, processos de descentralização e autonomia escolar [...]  
(<http://www.carazinho.rs.gov.br/>).

Neste texto fica registrado o compromisso da Secretaria Municipal de Educação com as diretrizes do Partido Político que está no poder. O município inscreve neste contexto também a avaliação externa como diagnóstico para orientação, planejamento e execução das políticas públicas locais.

Uma notícia no site do município me chamou atenção por conta da troca de prefeito na cidade em que o vice-prefeito assume a prefeitura em detrimento da renúncia do prefeito Cleri Camilotti (PMDB). O contexto de produção de texto aqui também expressa o contexto de influência quando se reporta ao Plano de Governo. Observei que o atual prefeito pretende manter o planejamento desenhado para a cidade:

“O nosso plano de governo apresentado à comunidade se mantém. É um conjunto de ações que estão sendo desenvolvidas. Estamos trabalhando com muita seriedade, dedicação e carinho pelas coisas do município, para cumprir aquilo com que nos comprometemos no plano de governo. A maior dificuldade do homem público é ser entendido pelo interesse coletivo. Nós estamos aqui não para defender interesses individuais, mas sim interesses coletivos. E, muitas vezes, por defender esses interesses gerais, nós somos criticados”, completou (<http://www.trespazos-rs.com.br/>).

O atual prefeito de Três Passos, José Carlos Amaral (PTB), sublinha a dificuldade ou muitas vezes pressão que sofrem os gestores públicos entre seus pares, considerando o que o autor deste referencial teórico-metodológico argumenta que ao passo que o “contexto da influência está frequentemente relacionado com os interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral” (MAINARDES, 2006, p. 52). Dessa forma, o desabafo no final do texto do prefeito pode representar exatamente esta simbiose que não é tão fácil de articular.

Em 26/10/2012, no site da prefeitura de Canoas, a seguinte matéria foi publicada:



Durante os dias 25 e 26 a Secretaria Municipal de Educação (SME) aplicou provas de matemática, linguagem, ciências humanas e ciências naturais para cerca de 8,5 mil estudantes da rede municipal. O projeto Canoas Avalia tem por objetivo coletar dados que irão melhorar a educação de Canoas. "As provas foram criadas pelos professores da rede, que a partir de suas experiências em sala de aula deram o suporte que necessitamos. Foram 24 mil provas individuais, que irão aquilatar o ensino em nosso município e apontar as melhorias necessárias", disse a secretária de educação, Marta Rufatto, que acompanhou o início das avaliações na Escola Duque de Caxias, no bairro Nossa Senhora das Graças. A apreciação é individual, e avalia alunos dos 3º, 6º e 9º anos do ensino fundamental, e fazem parte do Programa de Qualidade e Valorização da Educação Municipal (PQVEM) através do Sistema de Avaliação da Educação Municipal (SAEM) (<http://www.canoas.rs.gov.br/>).

O excerto midiático apresenta as intenções do município quanto a avaliação externa local. O discurso incorporado na manifestação da Secretária sublinha a importância de tais instrumentos avaliativos a fim de apontar onde os investimentos pedagógicos e financeiros precisam ser mais intensificados. Dessa forma é possível perceber que o contexto da produção de texto se engendra com o contexto da prática entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer.

E o que isto envolve é um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral. Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa. E este é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

Assim, a prática é composta de muito mais do que a soma das políticas. Ela assume caráter e valores locais para tentativas de resoluções em forma de lutas e expectativas, acordos e ajustes que são necessários, produzindo outras formas de pensar e organizar o contexto da produção de texto... Um destaque neste contexto para toda a produção e caracterização das propostas avaliativas que estão descritas também neste capítulo.

### *Contexto da Prática*

No contexto da prática ("context of practice") é que os sentidos são atribuídos aos textos políticos e estes se transformam em práticas, tendo em vista as interpretações e recriações, provocando mudanças relevantes na política original. A atenção a este

contexto está na interpretação e recriação das políticas instituídas no contexto da produção de texto. Nessa perspectiva procurei identificar as evidências e as dificuldades no processo avaliativo dos municípios investigados através das ações desenvolvidas pelas Secretarias de Educação e pelas entrevistas realizadas in loco. Neste contexto um questionamento merece destaque: de que forma as políticas municipais de avaliação externa se recriam? E que vozes são consideradas neste processo? Embora haja uma seção que trate com mais rigor a institucionalização e caracterização dos modelos avaliativos dos municípios vale apenas sublinhar alguns aspectos importantes desses processos.

A pesquisa de campo proporcionou muitas vantagens à pesquisa, entre elas, a observação, o olhar atento às práticas discursivas nos “bastidores”, nas falas informais... A questão da resistência inicial por parte de algumas equipes diretivas e professores foi denunciada nas vozes dos entrevistados<sup>90</sup>. Posso afirmar que no contexto da prática é que *as coisas* foram tomando forma e importância. A cada edição, em um ou outro município, foram acontecendo mudanças, modificando a originalidade da proposta avaliativa.

Portanto o pensar sobre as políticas e o discurso das políticas pode ser mudado pela ação política (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 306). Um exemplo disto foi relatado, em entrevista, pela gestora da Secretaria Municipal de Educação de Carazinho quando abordou uma questão que estava incluída na proposta avaliativa e que agora não faz mais parte do processo. A questão da premiação foi bem marcante no município. Segundo as entrevistadas, se tratava de um ritual realizado no centro da cidade, dando visibilidade à escola que melhor se classificou, ao professor que “melhor ensinou” e ao aluno que “melhor aprendeu”. Interessante observar no próprio pronunciamento que tal iniciativa pouco agregou ao trabalho e que esta forma de compensação já está fora do processo. Ora se as avaliações têm caráter diagnóstico, indubitavelmente, tais práticas não se associam às ideias de ressignificação dos processos educacionais. “Entretanto aprendemos no caminho, escutando nossos colaboradores, redimensionando nossos fazeres e edificando nossa práxis” (SME Carazinho).

---

<sup>90</sup> Observo que as resistências seriam mais contundentes se as entrevistas fossem realizadas com os professores e outros atores das escolas. Entretanto registro mais uma vez que esta pesquisa está inscrita no âmbito da gestão educacional.

Ainda neste contexto sublinho a importância das entrevistas realizadas diretamente com os gestores escolares, entendidos aqui como ação finalística, considerando a gestão escolar. Entrevistar a equipe diretiva das escolas de cada um dos municípios trouxe para a pesquisa outros olhares que pretendo contextualizar. Destaco dez eixos estruturantes apresentados pelos gestores escolares nas entrevistas. Utilizarei as letras A (escola municipal de Bagé), B (escola municipal de Canoas), C (escola municipal de Carazinho) e D (para escola de Três Passos) para reportar-me às escolas investigadas:

1. *Reunião com a mantenedora*: os quatro municípios destacaram que a ação da mantenedora acontece, principalmente no início de cada ano letivo. “A gente, no início do ano, tem reuniões com a Secretaria Municipal de Educação e lá é solicitado um portfólio com questões para a construção das Provas Municipais” (A). “Temos reuniões com a Secretaria Municipal de Educação sobre os indicadores, contextualizando o município por quadrantes. Algumas combinações no geral são realizadas, mas as ações são por conta das escolas” (B). “A Secretaria Municipal de Educação, este ano, propôs uma formação diferenciada para os professores e nós (equipe) planejamos estratégias diretas para a nossa escola” (C). A Secretaria Municipal de Educação incentiva o planejamento, não é, a... observar as dificuldades e trabalhar mais elas (D). Identifica-se que há intervenção por parte das pastas administrativas municipais que também procuram desenvolver e por em prática suas metas. Entretanto fica claro nestes apontamentos que as escolas vêm se preocupando com as avaliações externas e instituindo estratégias internas para alcançar seus objetivos, sendo alguns deles voltados às metas instituídas pelas avaliações externas quer sejam nacionais, municipais e os resultados nas avaliações de cada escola.
2. *Descritores dos Instrumentos Avaliativos*: outra prática nas escolas são os estudos dos descritores das provas externas, comparando, detalhando e utilizando com mais frequência nas atividades de sala de aula. A escola (A) observa: “a gente trabalha sim com os conteúdos e descritores que caem na prova. Trabalhamos a partir de jogos e atividades diferenciadas não apenas com o mesmo modelo da prova”. A escola (B) “comparamos os descritores das provas nacionais e municipais com os conteúdos trabalhados em Matemática e Língua Portuguesa nos 5º e 9º anos. Sistematizamos e construímos um quadro

com os erros mais frequentes, identificando tais descritores”. Na escola (C) ocorreu estudos específicos sobre os instrumentos avaliativos para conhecer o que se avalia, como se avalia e quem é avaliado. “A Orientadora trabalhou com os descritores da Matemática, pois ela tem formação na área e eu (diretora) com os da Língua Portuguesa que é a minha área”. Já a escola (D) apresenta o IDEB acima da meta estipulada, mas garante que é complicado manter tais índices. “a gente conseguiu incentivar dessa forma, não é, com o planejamento e com a exposição dos resultados. Os descritores são considerados nos planejamentos trimestrais dos professores”. Percebe-se que as escolas estão considerando em seus planejamentos uma relação mais estreita entre o que os Planos de Estudos apresentam e o que estão contemplados como descritores endereçados às questões das provas externas. As entrevistas permitem um alargamento de investimentos formativos dentro das escolas, ou seja, as escolas estão mesmo preocupadas em atingir as metas estipuladas pelas avaliações externas, mas também não abrem mão da aprendizagem dos alunos. Criam estratégias pedagógicas diferenciada para tratar com tais descritores.

3. *Publicação dos dados*: todas as escolas declararam que publicam os resultados das avaliações em murais, cartazes e folhetos para os responsáveis dos alunos/as. Apontam que dessa forma dão transparência e o processo avaliativo e também promovem a curiosidade na comunidade escolar que passa a interagir também deste contexto.
4. *Trabalho com os responsáveis pelos alunos*: ao publicar os dados, as escolas garantem que a participação dos pais ou responsáveis vem aumentando nas escolas. A escola (A) tem um projeto intitulado “Escola e Comunidade” que aproxima pais e responsáveis da escola. Além de divulgar os resultados das avaliações, os “pais também participam construindo textos” que são publicados no jornal da escola. No jornal têm muitas informações, entre elas, as avaliações. É uma forma de envolver a comunidade. Na escola (C), os pais perceberam as ações voltadas aos indicadores, pois eles foram preparados. “Eles disseram que nunca ninguém tinha..., teve o olhar direcionado para essa questão aqui na escola”. A escola chama os pais, de forma individualizada para “mostrar pessoalmente não só as avaliações externas, mas as provas internas da escola, porque eles não tinham esse hábito de acompanhar”. Também implementamos o

acompanhamento, por parte dos pais, nos temas de casa que passou a ser obrigatório. Os professores encaminham os temas e eles rubricam diariamente as atividades. Um pai me disse: “Bah! mas eu estou percebendo que ela está melhorando. Isso é muito bom, não é?” A equipe diretiva percebe que ações simples como estas produzem efeitos, produzem melhorias na qualidade do ensino. Na escola (D) os resultados são apresentados em reuniões com os pais e responsáveis, bem como a avaliação institucional que a escola realiza. Os pais demonstram interesse em saber mais sobre o IDEB, mesmo que a escola atenda as expectativas dos indicadores projetados. “Apresentamos os resultados por turmas, explicando as avaliações municipais e criando compromissos com eles”.

5. *Gestão Escolar*: as escolas apresentaram algumas ações semelhantes como: formação docente na escola, reuniões pedagógicas com foco nas avaliações e seus desdobramentos, projetos interdisciplinares e individuais que engendram essas discussões avaliativas, ações voltadas às famílias, envolvendo-as no processo, parceria entre Secretaria Municipal de Educação e escolas, aquisição de material didático para o trabalho em sala de aula, considerando os descritores das avaliações, acompanhamento efetivo das dificuldades apresentadas pelos alunos, estratégias pedagógicas em atividades diferenciadas para alunos com deficiências, planejamento curricular coletivo e trimestral, reforço escolar, acompanhamento dos instrumentos avaliativos internos, planejamento individual dos professores com a equipe diretiva, reformulação dos Projetos Políticos Pedagógicos e Regimentos Escolares, contratos pedagógicos de responsabilização por parte da equipe, professores, alunos e pais, avaliação institucional entre outros. Gostaria de destacar aqui a escola (B) que realizou um projeto que chama a atenção por sua singularidade: a escola locou um ônibus e investiu em uma saída de campo com os professores pelos logradouros em torno da escola, estudados e mapeados previamente. Os professores tinham a incumbência de registrar e evidenciar com fotos o que chamava a atenção. Dessa saída de campo foram instituídos 6 eixos articuladores para os trabalhos na escola: saúde, educação, infraestrutura, trabalho, transporte, cultura/lazer. “É... Tudo isso foi articulado não só com os instrumentos externos de avaliação, mas com a avaliação da aprendizagem dos alunos. É isso que nós nos propomos. Verificamos como os eixos da pesquisa de campo se encaixavam com os

descritores das provas e organizamos estratégias para a elaboração das provas e trabalhos internos que auxiliassem os alunos a entenderem como são as provas externas.” A equipe declarou que entendem que os instrumentos avaliativos são diagnósticos interessantes para o planejamento, mas não apenas eles. É preciso articular com o contexto da escola para que tenha sentido para os alunos.

6. *Reação dos professores:* todos os gestores escolares sublinharam que não foi uma caminhada tranquila e fácil. Pelo contrário. Encontraram muitas resistências e as ações coletivas, os contratos pedagógicos e as aproximações com o contexto local permitiram uma permeabilidade nas práticas do cotidiano. Declararam que atualmente trabalhar com indicadores, descritores e metas estabelecidas no coletivo tem se tornado uma prática comum nas escolas.
7. *Formação docente nas escolas:* as escolas enfatizaram que as formações acontecem em duas dimensões: uma pela Secretaria Municipal de Educação e outra nas escolas, sendo esta última sob organização e responsabilidade da mesma. Destaco aqui o município (C) pela organização formativa diretamente organizada a partir dos indicadores. Foi sugerido que as escolas se reunissem por aproximação, mas a escola optou por realizar a formação de forma individual, considerando a preocupação com os dados da escola. O privilégio da escola em ter profissionais das áreas do conhecimento foi dando o tom da formação na escola. A diretora relata que quando assumiu a escola ficou surpreendida com o baixo resultado do IDEB da escola. “Quando a gente planejou o ano letivo, que foi escolhida a equipe, orientação e supervisão, então coloquei a preocupação com estes índices”. A supervisora trabalho a parte geral das provas externas, a orientadora, formada em matemática trabalhou os descritores da matemática tanto dos instrumentos avaliativos nacionais quanto municipais, e a diretora da escola trabalhou, na mesma perspectiva, com a língua portuguesa. “Daí adquirimos materiais pedagógicos direcionados para as nossas formações. O professor também quer subsídios para trabalhar em sala de aula”. A escola investiu em materiais didáticos de acordo com as formações e em livros que enriqueceram as práticas do cotidiano escolar. “Nosso objetivo maior é a aprendizagem dos alunos”. E não apenas se dedicaram a formação específica, mas ao acompanhamento dos planejamentos e instrumentos avaliativos construídos pelos professores da escola.

8. *Foco na aprendizagem*: todos os gestores das escolas entrevistados relataram que a foco é a aprendizagem dos alunos e conseqüentemente que tais aprendizagens sejam significativas nos resultados dos instrumentos avaliativos que sejam de ordem externa ou interna.
9. *Planejamento*: ficou muito evidente, nas entrevistas, que o planejamento é peça condicionante para atingir as metas que se pretende. As escolas que primam por planejamentos coletivos: projetos e planejamentos trimestrais, mas também não abrem mão dos planejamentos individuais acompanhados pela coordenação pedagógica da escola. O cruzamento dos descritores das avaliações externas com os Planos de Estudos das escolas tem sido uma prática nessas escolas. “Nosso foco não é treinar os alunos, mas utilizar os conteúdos que tivessem relação com o contexto escolar contemplados nos Planos de Estudos” Escola (B). “Implantamos e está dando certo: o planejamento individual junto com o professor dentro da carga horária dele, quando os alunos estão com outras atividades” Escola (C).
10. *Participação na Prova Municipal*: Escola (A): os professores elaboram atividades que são colocadas em um portfólio e depois enviadas à Secretaria Municipal de Educação. Escola (B): as provas são elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação. Escola (C): por um grupo técnico da Secretaria Municipal de Educação.

Estes dez eixos apresentados a partir das recorrências nas entrevistas realizadas no contexto escolar permite reconhecer o esforço das escolas em produzir educação de qualidade. E como nos ensina Ball (2004, p. 12), em entrevista à Lucíola Santos, a habilidade “em transitar de macrorrealidades para microssituações” não foi tarefa fácil, mas uma escuta mais singularizada das vozes que estão na execução do trabalho de gestão escolar, “deixando aflorar seus desejos, angústias e inquietações, tornando claras as relações entre valores, comportamentos e sentimentos desses sujeitos e as condições concretas em que se materializam” (BALL, 2004, p. 12).

Destaco aqui o profissionalismo dessas escolas andando um pouco na contramão do conceito de performatividade na educação cujo efeito é “insidioso na natureza do trabalho profissional” (BALL, 2004, p. 15) em que os resultados são centrais. A responsabilização dos sujeitos envolvidos em práticas escolares como estas sublinham a

finalidade da educação, engajando profissionais, responsáveis e alunos em projetos em que estes se sintam pertencentes. O olhar cultural sobre as análises desta pesquisa, a partir da importância da linguagem, que passa a ter posição privilegiada na produção e circulação dos significados, permite entender os deslocamentos das culturas no cotidiano dos processos de gestão educacional e como estes são desencadeadas pelas rápidas transformações recheadas de diferentes contextos e práticas sociais, tornando ainda mais acessíveis as informações sobre as propostas avaliativas dos municípios em estudo.

A “centralidade da cultura” enfatizada por Hall (1997) aponta para as formas como a cultura interpela as práticas da vida social contemporânea. A cultura cerca, rodeia e permeia o conjunto de práticas sociais através dos artefatos culturais que capturam os sujeitos. Assim, é possível compreender a explosão de diferentes significados de amplo impacto que interpelam diariamente a vida dos sujeitos envolvidos no cenário educacional, por exemplo.

As avaliações externas municipais realizadas no Estado do Rio Grande do Sul também apresentam algumas dessas características o que pode significar a necessidade de uma avaliação mais próxima da realidade local, uma avaliação mais participativa e uma avaliação mais negociada. Nenhuma experiência analisada considera que a avaliação externa em larga escala nacional é desnecessária. Entretanto fica evidente que ela permite outras análises, outros olhares e outras leituras... Logo se institui um circuito avaliativo ou uma cultura avaliativa. Se as avaliações externas nacionais<sup>91</sup> procuram monitorar a proficiência dos alunos em larga escala, com descritores comuns, faixa etária estabelecida com expressão dos resultados a cada dois anos, os municípios, nas entrevistas, consideram tais avaliações importantes, mas entendem que as práticas avaliativas locais também são determinantes para a implementação de políticas endereçadas à educação, considerando a flexibilização e realidade do local. Tal cultura avaliativa pode assumir um movimento na perspectiva de contrarregulação que permite, antes de tudo, o uso das lentes locais na organização das políticas educacionais numa perspectiva “*Bottom-up*”<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Aqui me refiro às questões de ordem pedagógica.

<sup>92</sup> Tomo emprestado os conceitos trabalhados por Nonaka e Takeuchi (1997), na Administração, para justificar o processo de construção e participação das práticas avaliativas num movimento de baixo para cima, descentralizando responsabilidades e envoltimentos com o processo avaliativos no âmbito dos municípios.



Apresento outros destaques no que se referem às avaliações externas nas esferas nacionais e locais a partir das entrevistas com os gestores dos municípios em estudo. Optei por não registrar o nome dos entrevistados/as, ainda que tenha autorização destes/as. A entrevista iniciou com o seguinte questionamento: como o município avalia as políticas de avaliação implementadas, atualmente, pelo Governo Federal na modalidade do Ensino Fundamental? Os municípios declararam:

\*Todos os investimentos que o governo federal tem feito são em cima desse índice. Então não tem como a gente não se render a ele [...] Então, nessa perspectiva nos viemos desenvolvendo várias práticas de gestão dentro da secretaria para melhorar o IDEB da nossa rede, com significativa aprendizagem até porque nós não podemos pensar na melhoria de índices sem reportarmos, ligarmos isso à aprendizagem efetiva dos nossos alunos (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Bagé, 2013).

A avaliação externa nacional, para além dos discursos já descritos em diferentes produções científicas, também infere diretamente nos investimentos financeiros dos municípios. Nesse sentido, a atenção para os índices tão intensamente divulgados pela mídia faz sentido. Fica marcado aqui uma contradição: ao mesmo tempo que os discursos pairam sobre a hegemonia avaliativa das avaliações externas nacionais criticadas pelos profissionais da área da educação e também por outros, estes índices também subvertem a lógica de avaliação e gestão aos endereçamentos nacionais.

Por outro lado, não se pode negar a tentativa dos municípios na busca de fissuras que oportunizam outros olhares e outros fazeres no contexto local, pois como bem traz a coordenadora entrevistada, tudo isto está ligado à “aprendizagem efetiva dos alunos”.

\*Entendemos que esse índice é importante. Investimos na formação e instrumentalização dos gestores de escola para que eles entendessem o significado dessas avaliações e de que modo eles poderiam pensar em práticas de gestão, considerando esses índices. Trabalhamos com diferentes indicadores apresentados pelo PAR e realizamos coletivamente o monitoramento (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Três Passos, 2013).

É importante registrar, na fala da coordenadora, a referência ao PAR (Plano de Ações Articuladas), instrumento organizado pelo Ministério da Educação e realizado pelas Secretarias Municipais de Educação. É neste instrumento que as dimensões são

---

avaliadas por meio de pontuações que podem ou não gerar ações voltadas ao financiamento ou formação técnica.

\*A gente acredita muito nos avanços da educação. Entre as metas elaboradas pelo governo federal estão as avaliações externas e nós vestimos a camiseta dentro do foco da avaliação externa municipal. Quando nós assumimos, na gestão anterior, uma das metas do secretário era elevar os índices do IDEB. [...] Entre várias ações queríamos intensificar a avaliação (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Carazinho, 2013).

A posição da coordenadora em “vestir a camiseta” está condizente com a influência que as avaliações externas nacionais produzem. A preocupação com as avaliações externas vão ganhando visibilidade. Entretanto o contraste desta pesquisa aparece quando analisamos o processo de implementação das avaliações municipais, seus mecanismos e as práticas de gestão nos âmbitos dos municípios e das unidades escolares.

\*Estamos sendo conduzidos por uma forte onda avaliativa que ninguém pode escapar. É assim que se apresenta o IDEB no cenário nacional em que nós municípios precisamos responder as demandas do que é publicado e inclusive estandardizado pelas mídias. Esses números não definem o retrato da educação brasileira. Será que os índices do IDEB são mesmo os únicos balizadores da educação no Brasil? Acredito que olhar para diferentes indicadores, que às vezes podem ser só de um determinado município, nos ajuda a pensar melhor sobre qualidade educacional da cidade (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Canoas, 2013).

Parece comum a todos os municípios que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB se constitui em um instrumento importante de análise o que significa dizer que a cultura de avaliação externa nacional já atingiu um nível de aculturação na perspectiva de avaliação externa, mas fica evidente também que ele não pode ser o único indicador balizador de qualidade social da educação. O município de Bagé destaca que esse movimento avaliativo está na ordem dos discursos dos governos e que “ninguém pode escapar”. Isso fica latente nas diretrizes para o Ensino Fundamental, quando o PNE reafirma a necessidade de consolidar e aperfeiçoar o Censo Escolar e o SAEB e de criar sistemas complementares nos estados e municípios:

Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos, mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação

da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos estados e municípios que venham a ser desenvolvidos (BRASIL, 2001, não paginado).

Os dispositivos legais que sustentam a educação básica no Brasil vêm referendando o projeto de avaliação em larga escala e vêm ganhando forças a partir das avaliações de 2005 com a *Prova Brasil* que estabelece parâmetros de comparações entre as instituições do sistema educacional.

Destaco também o entendimento de avaliação externa municipal de Três Passos que está pautada não apenas em um instrumento de proficiência dos alunos, mas congrega três perspectivas: avaliação institucional, avaliação a partir do instrumento nacional que é o PAR (Plano de Ações Articuladas) e provas externas. O município imprime uma *cultura avaliativa*, considerando outros instrumentos relevantes para a avaliação. O próprio PAR é constituído de dimensões e campos diferentes, possibilitando enxergar diferentes instâncias dos processos escolares. Este instrumento possibilita identificar as mazelas e dificuldades e permite estabelecer metas e ações de acordo com os registros elencados pelos gestores. O PAR pode e deve ser formatado com base nos Planos de Desenvolvimento Escolar, outro instrumento de cunho federal que organiza a gestão da escola. Este instrumento visa a elaboração do diagnóstico educacional do município, prevendo ações educacionais tanto de responsabilidade do Ministério da Educação quanto do próprio município. O Plano de Ações Articuladas apresenta a seguinte estrutura: dimensões, área, indicadores, ação e subações. Assim tais instrumentos são orientados e acompanhados pela Secretaria Municipal de Educação. A evolução e/ou dificuldade encontrados no processo são avaliadas e redimensionadas. Nas análises das entrevistas e dos materiais oferecidos pelo município constatei que a Secretaria Municipal de Educação utilizou como referencial para sua experiência avaliativa as seguintes Dimensões, Áreas e Indicadores do Plano de Ações Articuladas:

*Na Dimensão 1 – Gestão Educacional* enfatizou a Área 2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada com o Indicador 3 – divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do Ministério da Educação. *Na Dimensão 2 - Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de trabalho* a Área de concentração foi a 2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica, mais especificamente os indicadores 2 e 3 - Existência e implementação de políticas

para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e Matemática nos anos/séries iniciais e finais do Ensino Fundamental. Já na Dimensão 3 - Práticas Pedagógicas e Avaliação, a ênfase foi na Área 2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem. Houve forte investimento no indicador 1. Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos e no Indicador 2. Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem. Por fim, na *Dimensão 4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos*, a Área envolvida foi a 3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais com foco no Indicador 2. Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos) e no Indicador 5. Confeção de materiais didáticos diversos. Essa intersecção entre o Ministério da Educação e a Secretaria Municipal de Educação de Três Passos caracteriza a preocupação que o município tem com os instrumentos oriundos da esfera federal, adaptando para os diagnósticos educacionais que permitiram construir as práticas locais (gestão, práticas pedagógicas, formação docente, infraestrutura e avaliação).

Para além da ordem classificatória e de “ranqueamento” percebi, nas vozes dos gestores, outros entendimentos no que se referem ao *diagnóstico* e à *aprendizagem dos alunos*. Tais considerações aparecem nos seguintes discursos:

\*É bem mais para a gente fazer um diagnóstico, como é que estão os nossos alunos. Assim essa avaliação vai ajudar no que está lá na escola, nos projetos, nos trabalhos dos professores (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Carazinho, 2013).

\*O município trabalha sempre nessa perspectiva, tentando sempre sensibilizar a rede toda de que então é a aprendizagem que é o foco. Se o nosso aluno aprende... Ele vai dar conta daquele instrumento (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Bagé, 2013).

\*O foco principal é a aprendizagem. Isso mexe com currículo, com metodologia, com didática, com elaboração de instrumentos. Há uma gama de insumos para trabalhar a partir do Canoas Avalia, mudando ou consolidando práticas de sala de aula (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Canoas, 2013).

\*Nossa principal preocupação é com a aprendizagem, por isso juntamente com a avaliação externa criamos o laboratório de aprendizagem que atende as crianças com dificuldades diagnosticadas pelos instrumentos (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Três Passos, 2013).

No que se refere ao diagnóstico e a aprendizagem como centralidade no processo avaliativo, percebi, a partir das entrevistas, que para os municípios as avaliações podem ser consideradas como instrumentos legítimos de diferentes processos de gestão educacional. Entendem também que avaliar não é um fim em si mesmo. Ao contrário é uma ação que necessita de observações e registros para o planejamento de intervenções necessárias nas diferentes instâncias SME-Escolas-Comunidade. Dessa forma, o deslocamento avaliativo, na perspectiva de contrarregulação, pode estar justamente nos modos de usos destas avaliações. Em outras palavras o *que se faz com esses dados?* De acordo com as entrevistas, a preocupação é com a aprendizagem do aluno e isso pode produzir uma reconfiguração de postura sobre as formas didático-pedagógicas para atingir, com mais êxito, a aprendizagem dos alunos. Nesse sentido, o propósito da avaliação é auxiliar gestores, professores e alunos nas ações e decisões mais concretas do cotidiano escolar, instituindo uma cultura avaliativa.

Também é nessa lógica que aproximo os conceitos apontados pelas experiências de outros sistemas avaliativos instituídos nos municípios brasileiros apresentados no início do capítulo, para lembrar: políticas educacionais, qualidade negociada da educação, reformas curriculares, institucionalização, ensino-aprendizagem, planejamento, corresponsabilidade dos atores envolvidos. Com esses elementos identificados, as regras do jogo não são mais conduzidas de forma automática. Antes pelo contrário, cada caso, uma reflexão, um estudo, uma prática. Essa racionalidade de diagnóstico permite pensar sobre as razões e os significados que emergem das práticas avaliativas no âmbito municipal. Permite ainda um olhar mais refinado para aquela comunidade, aqueles atores envolvidos, aqueles fenômenos sociais, políticos e culturais que os engendram.

O conjunto de ações voltadas às práticas avaliativas tencionou inúmeras práticas didático-pedagógicas nas redes educacionais dos municípios em estudo. Os projetos e/ou programas avaliativos mobilizaram as Secretarias Municipais de Educação e as unidades escolares a pensar e agir de forma estratégica, a fim de enfrentar as dificuldades diagnosticadas. Os relatos e as experiências das escolas e dos profissionais designados para tal acompanhamento pulverizaram e provocaram outras discussões em rede, tendo a avaliação externa não apenas como vilã, mas como uma possibilidade de novos olhares, de outros caminhos, de outras negociações.

A necessidade da concepção e implantação de uma cultura avaliativa nos sistemas de educação tem sido muito marcante nas últimas décadas no Brasil. A crescente tensão entre as expectativas do Ministério da Educação e a educação básica tem produzido outros conhecimentos e técnicas, de um lado, equalizando a necessidade de controlar os gastos públicos e a sensação de o sistema educacional não corresponder mais às necessidades da população, de ter sua viabilidade comprometida. Assim, o sistema de ensino necessita de reformulação e aprofundamento. Para tanto, é imperioso que as decisões dos gestores estejam de acordo com as políticas da agenda nacional.

Institucionalizar é descrever processos, construir regras e controlar fazeres que possam estar registrado em documentos reguladores ou não. O “conceito refere-se a uma ampla gama de questões: costumes, práticas, relações, organizações ou comportamentos” (PECI; VIEIRA; CLEGG, 2006, p. 57). Dessa forma somos diariamente institucionalizados pelas práticas do cotidiano, pelas estruturas, pelas rotinas, pela cultura. O quadro apresentado no início desta seção aponta que a institucionalização em dispositivo legal aparece em dois municípios (Canoas e Carazinho). Já em Três Passos, embora a avaliação em rede esteja na sua 5ª edição, não existe um documento oficial que legitime o sistema avaliativo<sup>93</sup>. Entretanto, o município de Bagé, a partir da entrevista, está elaborando/construindo um documento que efetive a avaliação externa municipal<sup>94</sup>. Este movimento já caracteriza uma contribuição da própria pesquisa a partir da entrevista realizada com as gestoras da SME/Bagé. Para os dois municípios (Bagé e Três Passos) utilizei a expressão “não se aplica” que é apenas para justificar a não existência de um documento formalizado.

Nesse sentido, o circuito da cultura constitui um conjunto de ideias e pensamentos que vão sendo operacionalizados pelas práticas sociais. Muitas vezes, esse movimento ocorre de forma sutil, outras vezes de maneira mais clara. De acordo com Eagleton (2005, p. 54), “a cultura pode ser aproximadamente resumida como complexo de valores, costumes, crenças e práticas que constituem o modo de vida de um grupo específico”. Assim, os sujeitos envolvidos nas práticas sociais instituídas pelas avaliações externas vão experimentando, definindo, interpretando e vivenciando os tal

---

<sup>93</sup> Outros investimentos investigativos foram realizados como em atas da Secretaria Municipal de Educação a fim de garimpar alguma forma registrada de institucionalização, mas não encontro nenhum documento que pudesse legitimar tal prática de gestão.

<sup>94</sup> A possibilidade de elaboração do documento que legitime a avaliação externa municipal de Bagé foi abordada pelas próprias coordenadoras do município em Fórum realizado em Canoas no dia 12/11/2013.

ordenamento escolar. Com isso, os deslocamentos das culturas do cotidiano são desencadeados pelas rápidas transformações recheadas de diferentes significados e práticas sociais.

Passo a descrever as avaliações externas organizadas pelos municípios em análise neste trabalho<sup>95</sup>. A *Prova Bagé* é aplicada no ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) e nos 5º e 9º anos. As questões das provas são organizadas pela Secretaria Municipal de Educação, mas os professores enviam as questões. Este processo traz algumas repercussões de acordo com a entrevista: “porque quando o professor vai buscar aquele tipo de atividade, sabe que vai haver uma avaliação, então a prática dele começa a sofrer mudança. Foi uma caminhada”. Atualmente o município utiliza um portfólio por escola, criando um banco de questões elaboradas pelos professores. Os componentes curriculares avaliados são os da Língua Portuguesa e da Matemática. O que chama a atenção é que o município avalia não só a leitura como a maioria das avaliações externas, mas avaliam também a escrita. “Ano passado (2011) já testamos, ousamos. São critérios mais difíceis para correção. Queremos saber se os nossos alunos estão lendo e escrevendo”. No município quem aplica os instrumentos avaliativos são as supervisoras das escolas (Fundamental e Infantil) que trocaram de unidades escolares para aplicação “ainda não chegamos a perfeição... Estamos em construção”. Ainda as entrevistadas salientaram

[...] nós não queremos publicidade sobre isso e não é por medo dos resultados, de forma alguma. É exatamente porque os índices estão aos olhos de todo Brasil, não é? O pessoal da imprensa está em cima e faz especulações, não é, porque isso é importante para eles. Publicam o que querem. Nós não queremos expor nossos alunos a ponto de dizer: ah! Os nossos professores participaram de todo um projeto. Tudo isso pode se perder se entenderem que estamos treinando, capacitando nossos alunos (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Bagé, 2013).

Essa consideração feita por Bagé tem sido a preocupação dos gestores públicos envolvidos com esta pasta. Na esfera nacional sofrem com a divulgação dos índices do IDEB que ao serem divulgados em massa pelo INEP são surpreendidos pela imprensa local e regional, sem ao menos um estudo mais aprofundado sobre os resultados. O

---

<sup>95</sup> As informações sobre as avaliações externas municipais dos municípios atrelados a esta pesquisa foram, neste momento, retiradas das entrevistas. Outros investimentos como análises documentais serão realizadas posteriormente.

imediatismo midiático tem sido cruel neste sentido, pois os indicadores que estão atrelados a esse índice não são divulgados, nem mesmo o crescimento relativo ao processo avaliativo anterior. O que importa é se atingiu ou não o índice previsto para aquela edição. Nessa volatibilidade absurda, muitas escolas são desconstituídas pela mídia, mesmo que tenha realizado um trabalho significativo com os alunos, professores e comunidade. Naquele momento o número é o que prepondera. Nesta ótica, o argumento de Bagé faz muito sentido. Afinal! Para quem interessa os resultados das avaliações das escolas X, Y,Z.

Em Três Passos as *Avaliações Municipais* como são referidas no município compreendem os componentes curriculares de Língua Portuguesa e de Matemática e são aplicadas a partir do 2º anos até o 9º ano. Somente o 1º ano não realiza o instrumento. Entretanto são avaliados individualmente por outras formas avaliativas. As avaliações, entre os anos de 2009 a 2011 foram elaboradas por três professoras da rede municipal de ensino que atuavam nos laboratórios de aprendizagem. Elas atendiam toda a rede com calendário organizado. Também eram essas professoras que faziam as correções e as devolutivas para as escolas juntamente com a Secretaria Municipal de Educação. Quando perguntei se a ideia da avaliação municipal teria continuidade, obtive como resposta:

Sim, só que de forma diferente. Este ano, no caso a instituição que ganhou para fazer a formação..., não é, porque tudo também é através de licitação. [...] esta mesma instituição vai fazer as avaliações que é a FAISA. Eu vejo um ponto positivo porque as pessoas que faziam as provas eram qualificadas, mas tem muita antipatia por parte dos professores. Os conflitos eram grandes. Tivemos muitos problemas. Também entendo que é um processo perigoso. Será que avaliação realmente é isto? (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Três Passos, 2013).

As provas têm como base curricular os Planos de Estudos que foram reformulados em rede, inclusive por trimestres. “É um planejamento para todas as escolas. Isso está acontecendo nos últimos quatro anos. O recheio é construído pela escola: foi feito um inventário de cada realidade.” (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Três Passos, 2013).

Então agora, a FAISA vai ter na mão esses planejamentos trimestrais. Em cima disso eles vão construir as provas, as avaliações. Daí vai entrar um aspecto assim... a gente vai poder confrontar para ver como vão ser os resultados agora. [...] No início foi bem difícil, os professores diziam a que



ponto nós chegamos: vão avaliar agora o meu trabalho se está bom ou não. Com o tempo isso foi ficando mais tranquilo. Ah! Mas aí entra também a contribuição do gestor. Todos os processos, em todos os setores passam por avaliações. É a educação entrando num processo de qualidade. Eu vejo assim (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Três Passos, 2013).

As avaliações em Três Passos acontecem sempre no final do ano, mais especificamente no mês de dezembro e no início do ano subsequente são realizadas as devolutivas para fins de análise e planejamento de cada escola. Uma questão relevante que traz esta fala é a construção das avaliações externas por uma instituição também externa. Como a própria entrevistada coloca: será possível realizar um comparativo sobre as duas formas de execução do trabalho. Nesta perspectiva, ainda que a Instituição tenha em seu poder os Planos de Estudos, sabe-se que as avaliações não são neutras. Elas são carregadas de representações institucionais. Por isso, o cuidado: *o perigo está ao lado*. Talvez a lógica pudesse ser outra: uma vez que a formação dos professores é realizada por tal Instituição, poderia ser abordado como plataforma formativa o ciclo avaliativo, seus usos, suas implicações, suas combinações, suas possibilidades e seus limites. Conforme o relato da Coordenadora Pedagógica, a decisão da construção dos instrumentos avaliativos pelas profissionais, utilizando o banco de dados com questões enviadas pelos professores, não foi bem aceita pelos professores, ao menos nas primeiras tentativas. A ideia de engendrar a formação docente com a elaboração dos instrumentos avaliativos por parte da Instituição FAISA pode ter outras configurações e outros efeitos<sup>96</sup> na relação existente entre a parceria estabelecida.

A avaliação externa no município de Canoas: o *Canoas Avalia* está regulamentada pelo Decreto Municipal nº 832, de 11 de agosto de 2009, que “institui o Sistema de Avaliação da Educação Municipal (SAEM) em Canoas”. A redação do primeiro artigo do decreto deixa clara a regulamentação:

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Avaliação da Educação Municipal (SAEM) para auxiliar a Secretaria Municipal de Educação (SME), à rede de escolas e os sujeitos envolvidos nos processos educacionais a gerir informações sobre a educação, visando melhorar a qualidade do ensino (CANOAS, Decreto Municipal, nº 832 de 11/08/2009).

---

<sup>96</sup> Dignos de outras pesquisas, outras narrativas que merecerão ser contadas.

Tal excerto não difere das experiências apresentadas no cenário nacional e nem das experiências dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Todos os sistemas e programas primam pela qualidade da educação, não considerando estes como únicos no processo educacional para o alcance deste fim, mas toda forma de gestão que reconheça os princípios de qualidade, principalmente se for negociada entre seus pares (alunos, profissionais da educação, funcionários e comunidade em geral). No Decreto Municipal nº 832, no Art. 2 também estão registradas as finalidades do SAEM. Entre os incisos destaco

IV – promover políticas públicas que visem a efetivação dos princípios democráticos na gestão pública educacional;

VII – realizar fóruns permanentes de discussão nos diferentes segmentos da comunidade, sob orientação da SME (CANOAS, Decreto Municipal, nº 832 de 11/08/2009).

Fica estabelecido ainda pelo documento que compete à SME a elaboração, articulação, execução, monitoramento e acompanhamento dos processos educacionais por meio de diferentes instrumentos, entre eles o SAEM, promovendo a “articulação institucional e a cooperação técnica” entre os segmentos envolvidos, bem como assistência técnica, conceitual por meio de capacitação aos gestores e demais envolvidos no sistema de ensino municipal.

Foram construídos dois instrumentos distintos em 2009: um voltado a proficiência dos alunos e outro na perspectiva da gestão, considerando outros indicadores também importantes quando o assunto é qualidade educacional. O primeiro: Canoas Avalia e o segundo: Ação e Planejamento Estratégico Escolar – APEE. Este último foi uma tentativa de planejar e agir junto à comunidade escolar, inclusive com aprovação em plenárias. O instrumento estava organizado em sete dimensões: gestão educacional, gestão de pessoas, gestão financeira, gestão dos processos educacionais, gestão dos processos avaliativos, gestão dos recursos pedagógicos e gestão da infraestrutura, totalizando 68 indicadores. Esse instrumento foi abortado do Sistema de Avaliação da Educação Municipal. Por questões éticas não cabe aqui relatar a destituição de tal instrumento.

Dessa forma, o SAEM imprimiu uma avaliação somente na perspectiva cognitiva, traduzida pelo Canoas Avalia. Tal avaliação compreende as seguintes características:

\*O Canoas Avalia é aplicado nos 3º, 6º e 9º anos, entendendo uma avaliação que culminam os conhecimentos trabalhados a cada ciclo, embora o município não se organize por ciclos.

\*Compreende os componentes curriculares de língua portuguesa, matemática, ciências humanas e ciências naturais.

\*É elaborada por uma comissão de professores da rede de ensino municipal das áreas do conhecimento.

\*Os marcos de aprendizagem foram construídos a partir das recorrências encontradas nos Planos de Estudos das escolas municipais, ou seja, pelos conteúdos organizados pelos professores, considerando a finalidade de tal instrumento (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Canoas, 2013).

O Canoas Avalia é realizado no final de cada ano, sendo sistematizado e utilizado nas reuniões com os gestores e posteriormente nas escolas. Destaco aqui que o processo de democratização encontraria no APEE (Avaliação e Planejamento Estratégico Escolar) sua força, entendendo o papel da comunidade neste instrumento. Entretanto este processo também se estabelece no Canoas Avalia, pois os professores são convidados a construir os instrumentos, respeitando suas áreas de conhecimento. Uma vez elaborado os instrumentos avaliativos, uma plenária com todos/as envolvidos no processo remete o alinhamento final dos instrumentos. Desta vez são professores de todas as áreas do conhecimento contribuindo para o refinamento de cada instrumento produzido. Outro aspecto importante é a agregação de quatro áreas do conhecimento, minimizando a hegemonia dos componentes curriculares da língua portuguesa e da matemática sempre privilegiados na maioria das avaliações externas. Chamo a atenção para o deslocamento da perspectiva curricular nesta experiência, pois não são as avaliações que instituem ou reorganizam o currículo municipal. Os marcos de aprendizagem foram constituídos a partir das recorrências dos Planos de Estudos e reiterados pelos professores que fizeram parte das comissões de elaboração dos instrumentos.

Carazinho é o município pioneiro em termos de avaliação externa municipal. Carmem Lucia Albrecht da Silveira e Aline Ferron em texto produzido para AnpedSul/2012 contribuem para a caracterização da avaliação externa do município:

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura, deste município, realiza desde o ano de 2003 avaliações externas nas escolas da rede. Como estas avaliações já eram realizadas, com o ingresso da administração atual foi dado maior ênfase a execução das mesmas, de forma a tomar um corpo mais significativo, principalmente como forma diagnóstica. No ano de 2009 foram realizadas duas avaliações, ao final de cada semestre, com o objetivo de

levantar o desempenho das escolas e constatar os prováveis empecilhos que estavam interferindo na aprendizagem, em função dos baixos resultados apresentado por algumas escolas na Prova Brasil, expressando um baixo Índice no Desenvolvimento da Educação Básica desde a 1ª série/ 2º ano até a 8ª série/ 9º ano. Atendendo a demanda do Projeto desenvolvido pela SMEC, no ano de 2010, o qual mobilizou as atividades voltadas a temática central da *interdisciplinaridade*, ocorreu apenas uma avaliação em todas as turmas das escolas, sob forma diagnóstico e de caráter mensurador. No ano de 2011 ocorreram três avaliações aplicadas em todas as turmas do ensino fundamental. As duas primeiras de caráter diagnóstico e o último bloco de provas teve a finalidade específica em apontar os alunos com o melhor desempenho para premiação posterior. Todos os alunos que obtiveram empate de resultados nas notas realizaram prova de desempate definindo o melhor a ser premiado (SILVEIRA; FERRON, 2012, p. 10).

As autoras também observam que por si só as avaliações externas da educação básica não são responsáveis por trazer qualidade aos processos e práticas educacionais, podendo alcançar evoluções pelo grau de importância e reflexão que é destinada aos resultados.

Nas entrevistadas deixaram claro que, a partir de 2009, assumiram o compromisso de “intensificar a avaliação” com objetivo de elevar os índices do IDEB. As avaliações já eram o carro-chefe da gestão anterior. O processo avaliativo de caráter externo tem início em 2003 só que era realizado por ciclos e não por cada ano. “Não encontramos nenhum documento”. Sabemos “que foi em 2003 porque éramos professoras na rede de ensino” (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Carazinho, 2013).

A Avaliação Externa de Rede está institucionalizada pelos Regimentos Escolares o que significa que o Conselho Municipal de Educação reconhece tal prática avaliativa. “Nós temos um Sistema Próprio de Educação. Aí nós pensamos no amparo legal... para melhor garantir e dar continuidade” (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Carazinho, 2013).

Até o ano passado nós aplicávamos do 1º ao 9º ano (português e matemática) e até três vezes por ano. Tinha redação e premiação. Temos uma média de 4.000 alunos no ensino fundamental. Os nossos alunos eram premiados. A gente achava uma forma de reconhecer o melhor desempenho. Não é o melhor caminho, claro. Há quem critique muito. Pensando na parte pedagógica não é. E a gente fez uma espécie de concurso voltado ao mérito. A escola recebia premiação, os professores e os alunos recebiam premiação. Eles iam para a Argentina, Buenos Aires... (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Carazinho, 2013).

Para este ano “pensamos não mais do 1º ao 9º ano, mas do 2º, 3º, 5º e 9º anos, o objetivo não é mais ter premiações. É bem mais pra gente ter um diagnóstico... Como estão nossos alunos” (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Carazinho, 2013). Até 2009 a Secretaria Municipal de Educação elaborava os instrumentos. A partir de 2010 começaram a solicitar sugestões dos professores, criando um banco de questões a serem utilizadas nas avaliações.

Na entrevista também ficou evidenciado que anteriormente as provas tinham um caráter mais conteudista. A partir de 2009 a metodologia de construção das questões teve um tom mais parecido com as questões da prova Brasil, na intenção de contextualizar o conteúdo com situações do cotidiano. O município também utiliza o próprio quadro para aplicação das provas, realizando trocas dos profissionais nas escolas. As entrevistadas relatam que a cultura avaliativa foi instaurada. Assim “os alunos estavam na porta: olha a prova da SMEC! Olha a prova da SMEC! As crianças começavam a gritar” (Entr. com Coord. Pedagógica do município de Carazinho, 2013).

Outro aspecto significativo no processo avaliativo de Carazinho é a dimensão que os instrumentos possibilitam, no contexto escolar, sobre o desenvolvimento de uma proposta interdisciplinar organizada por eixos norteadores de aprendizagem.

Os destaques aqui apresentados pelas vozes dos entrevistados vão constituindo a avaliação externa nos municípios como uma cultura avaliativa em que estão estabelecidas, quer sejam pelas regras do jogo previamente estabelecidas, quer seja pelos documentos já instituídos que possibilitam o desenvolvimento de indicadores com critérios similares em todos os municípios, mas também com as singularidades locais observadas a partir das entrevistas e dos documentos. Tudo isto compõe as manifestações culturais avaliativas que circulam socialmente e inventam sentidos nas arenas educacionais onde o significado é sempre negociado. Nesse sentido, o circuito cultural avaliativo precisa estar em consonância com a maturidade na gestão escolarizada. Castro e Souza (2014) destacam a importância da estabilidade na gestão educacional para o alcance dos resultados na rede municipal. Seus estudos realizados em alguns municípios da Região Sul do Brasil marcam a construção de um trabalho de equipe e a implementação de mudanças no setor educacional como um processo lento e complexo. Afirmam ainda que a construção de uma cultura de avaliação precisa de uma estabilidade para além dos movimentos políticos expressos pelos fenômenos a cada quatro anos, sendo estes provocadores da continuidade das discontinuidades.

A abordagem do ciclo de políticas de Ball (2004) tem se mostrado um referencial analítico útil para a análise e compreensão de programas e políticas educacionais, focalizando a fluidez da circulação das políticas, dos discursos e de outras narrativas, neste caso, da educação escolarizada. Dessa forma o conteúdo das entrevistas realizadas nas secretarias municipais de educação e nas escolas demonstra o que vem sendo defendido pelo autor de que as políticas não são fixas e imutáveis, porque são sempre objeto de interpretações e traduções. Elas constituem-se de fluxos contínuos em um processo permanente de vir a ser.

#### *Contexto dos Resultados/Efeitos e Contexto da Estratégia Política*

Ball (1994) expandiu o ciclo de políticas acrescentando outros dois contextos: o contexto de resultados/efeitos e o contexto da estratégia política. O contexto de efeitos (“context of outcomes”), também pode ser traduzido como contexto de resultados como tem afirmado Minardes (2007, p. 31) “a ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada”. Embora os termos tenham significados semelhantes, o termo resultado se enquadra na ideia de uma política para ser implementada e não interpretada. A palavra ‘resultado’ aparece colada ao entendimento de uma política prescritiva, com ações e consequências previstas. Já o termo ‘efeito’ é mais apropriado, por transmitir melhor a ideia de continuidade das consequências de uma política, diferente da palavra ‘resultado’, que transmite a ideia de algo que está pronto e acabado.

É neste contexto dos efeitos que estão inseridas as questões que envolvem justiça, igualdade e liberdade individual. Nele são analisados os impactos das políticas e interações com desigualdades existentes. Nesse sentido, para esta pesquisa, o contexto de efeitos é compreendido apenas como o processo de implementação, considerando algumas variáveis importantes na institucionalização das propostas de avaliação externa dos municípios no circuito da cultura avaliativa, considerando a gestão dos processos avaliativos e as condições de implementação. Em outras palavras, os efeitos aqui não serão sublinhados pelo impacto decorrente da implementação de uma política, mas serão inerentes ao próprio processo de implementação das avaliações externas realizadas pelos municípios, considerando as intencionalidades que estão em pleno desenvolvimento. Dessa forma, as evidências de impacto no que se refere a continuidade das práticas avaliativas em rede não se evidenciam de forma mais

contundente nesta pesquisa. Apenas pistas encontradas no local, o que não pode ser caracterizado ainda como impacto da política, tendo em vista o tempo de implementação.

Os efeitos podem ser classificados em efeitos de primeira ordem e efeitos de segunda ordem. Os efeitos de primeira ordem são mais evidentes e consistem em mudanças na prática ou na estrutura. Já os efeitos de segunda ordem constituem os impactos dessas mudanças para a igualdade e a justiça social (BALL, 1994; MAINARDES, 2007). Para este contexto considerei importante fazer dois destaques: para os *efeitos de primeira ordem* utilizei o próprio movimento de institucionalização das práticas avaliativas de caráter externo no contexto local. Para os *efeitos de segunda ordem* me detive nas mudanças em relação às políticas de avaliação local em relação as políticas educacionais, aproximando com o contexto da prática, no sentido de dar visibilidade às ações educativas a partir dos resultados dos efeitos de primeira ordem que, neste caso, é o próprio processo de implementação das avaliações externas dos municípios em estudo.

Com esse arranjo do contexto dos efeitos reitero que os *efeitos de primeira ordem* compreendem toda a construção já discutida no contexto da influência que trata também do processo de implementação e alguns impactos no município, levando em conta as relações de poder atreladas à agenda global no campo da educação que vai imprimindo um forte impacto nas políticas locais, regulando as práticas nas micropolíticas, atrelando-as, inclusive aos aspectos financeiros e de recursos humanos. Entretanto não se pode desconsiderar, nesta pesquisa: a (re) configuração avaliativa nos municípios, a gestão educacional pensada a partir de diagnósticos locais, a ênfase nas discussões de currículo e metodologia, o perfil de gestor exigido por essa nova ordem avaliativa, a constante negociação entre os atores que fazem parte do contexto educacional. Tais enfoques vêm sendo abordado na pesquisa como fios importantes em toda a malha textual. Assim, a avaliação não tem fim em si mesma. Ao contrário apresenta-se como fio inicial das tessituras necessárias à educação de qualidade.

A partir das entrevistas e suas respectivas transcrições foi possível construir um quadro panorâmico sobre as avaliações em rede realizadas nos municípios no que se refere a nomenclatura das avaliações, forma de institucionalização, descritores utilizados para a construção dos instrumentos e formas de elaboração.

O que me parece interessante indagar é como as propostas e currículos se organizam nessas avaliações? Qual a lógica que ordena, classifica ou enquadra tais escolhas? Quais os compromissos desses órgãos que vão ditando as regras do jogo? Quais aculturamentos se estabelecem a partir dessas práticas?

Ao contrário dos discursos pulverizados nas redes públicas de ensino sobre a hegemonia curricular das avaliações externas que vem se constituindo como verdades na construção dos currículos escolares, o que pude observar, nesta pesquisa, é justamente a inversão desta lógica, ou seja, os municípios têm se dedicado à construção de referenciais que contemplem as recorrências curriculares trabalhadas nas escolas das redes pesquisadas. No quadro abaixo fica evidente essa premissa: os municípios de Bagé e Três Passos reformaram em rede os currículos. Ademais é importante ressaltar que as avaliações externas nacionais se pautam nos Parâmetros Curriculares Nacionais (currículo comum). Logo tais descritores não estão fora da lógica curricular. Quando tal movimento, de ordem comum, é construído, envolvendo os profissionais da educação na perspectiva da qualidade educacional negociada, o processo passa a ser legítimo em rede.

MUNICÍPIOS	INSTRUMENTO	INSTITUCIONALIZAÇÃO COM DISPOSITIVO LEGAL	DESCRITORES CURRICULARES	ELABORAÇÃO
Bagé	Prova Bagé	Não se aplica	Reforma Curricular em Rede	SME - Banco de Questões/professores
Canoas	Canoas Avalia	Decreto Municipal	Planos de Estudos/Descritores Prova Brasil	SME e Comissão de professores/presencial
Carazinho	Avaliação Externa de Rede	Regimentos Escolares	Plano de Estudos	SME - Banco de Questões/professores
Três Passos	Avaliações Municipais	Não se aplica	Reforma Curricular em Rede	SME - Banco de Questões/professores

Quadro 17 – Avaliações Externas Municipais

Fonte: autora

O quadro também nos remete a pensar sobre a institucionalização das avaliações externas municipais sob a lógica documental, procurando entender de que maneira essa construção foi realizada. Apesar do município de Bagé e Três Passos terem realizado a construção pedagógica em rede, os municípios não institucionalizaram de forma oficial/documental as avaliações externas municipais. Nesse sentido, utilizei, no quadro, a expressão “não se aplica” para explicar que não há registro documental sobre a prática avaliativa. Canoas instituiu a avaliação externa municipal por meio de Decreto



Municipal nº 832, de 11 de agosto de 2009. Já o município de Carazinho instituiu a avaliação externa municipal por meio do Regimento Escolar que também foi coletivamente construído pela Rede de Ensino.

Art. 130 – Os resultados da avaliação sistêmica servem de base para o planejamento das ações a serem empreendidas pela Secretaria Municipal de Educação e cultura e pelas escolas, no decorrer do ano letivo, com vistas a assegurar a qualidade e equidade do ensino oferecido nas escolas (CARAZINHO, Regimento Padrão das Escolas Municipais de Ensino Fundamental, p. 52).

Chama atenção que dois municípios (Canoas e Carazinho) se valeram dos Planos de Estudos das escolas para fazer as seleções, escolhas, eleições, opções... curriculares para as avaliações externas. Entretanto dois municípios (Bagé e Três Passos) reformularam o currículo em rede. Esses procedimentos implicam na responsabilização, autonomia e respeito às construções já realizadas pelas redes de ensino, considerando, no processo, o protagonismo dos profissionais, entendendo que tais documentos são produzidos por eles.

Nessa arena, as disputas são inevitáveis, as relações de poder nas escolhas e nas seleções das “melhores” teorias e dos “melhores” currículos para embasar as práticas escolares entram em conflito. Pensar sobre o currículo escolhido para as avaliações externas é, sobretudo, ter o entendimento do que fica incluído ou excluído e, mais significativo ainda, é ter a clareza das escolhas curriculares em detrimento de outras.

Dessa forma, os documentos oficiais e as orientações/manuais que acompanham esses dispositivos de avaliação vão, de certa maneira, pedagogizando, prescrevendo e ordenando o que deve ou não deve ser contemplado nas práticas de sala de aula. Entretanto quando isto faz parte dos contratos pedagógicos em rede torna-se legítimo.

Como já foi referido na p. 165 desta Tese, pensar sobre a matriz curricular que infere sobre os instrumentos avaliativos, seja ela construída pelas recorrências dos Planos de Estudos das escolas ou pelo Plano Unificado em Rede Municipal, não implica que tais escolhas curriculares sejam as únicas definidoras da ação pedagógica em sala de aula. Entretanto, ao analisar tais matrizes, o que se verifica é um efeito de *está contido* ainda que discursivamente descrita de forma diferente. Talvez os termos utilizados devam ser mais trabalhados e referendados pelas secretarias municipais de ensino, pelas escolas e pelos professores. Embora não seja objeto central da pesquisa a

questão curricular, trago um exemplo do município de Canoas para materializar minhas afirmações. O descritor da Prova Brasil contido na Matriz de Língua Portuguesa da 5º ano do Ensino Fundamental no Tópico I - Procedimentos de Leitura apresenta o seguinte D1: “Localizar informações explícitas em um texto” (<http://provabrasil.inep.gov.br>. Acesso em 19/05/2014). Todos os Planos de Estudos da rede municipal de ensino também apresentam este descritor. Nos Marcos de Aprendizagem do Canoas Avalia o descritor se repete: *MA1*. “Localizar informações explícitas no texto” (CANOAS, Matriz de Referência do Instrumento de Canoas Avalia: Linguagem – 3º Ano). Esse é apenas um exemplo, mas tantos outros também se relacionam às vezes de forma não tão literal como este, mas apresentam-se de maneira similar.

Como *efeitos de segunda* ordem, destaco algumas ações impactantes de mudança nos padrões da gestão educacional dos municípios.

O município de Bagé de acordo com a Revista Institucional *Educativa*<sup>97</sup> investiu em infraestrutura (ampliação e reforma) das escolas de Ensino Fundamental e construção de novas escolas de educação infantil; Projeto Piloto Um computador por aluno em 7 escolas em 2012, tendo ampliação no segundo semestre, “totalizando 5.445 notebooks na Rede Municipal de Ensino, o que alcançará mais da metade dos alunos do Ensino Fundamental” (Revista Educativa, 2012, p. 39). O Plano de Carreira do magistério também foi atualizado, cumprindo as exigências do Piso Salarial da categoria e entrou em vigor em 2012. Ampliação do Programa Mais Educação também foi destaque no município. Outro projeto a ser considerado neste estudo é o *Tô em férias* que traz na sua programação uma série de atividades diferenciadas, nos meses de janeiro e fevereiro, contribuindo para a diversão e aprendizagem dos alunos neste período. A própria revista *Educativa* que é uma publicação anual da Secretaria Municipal de Bagé também se constitui como um canal entre as escolas, divulgando relatos de experiências dos professores da rede municipal, trabalhos dos alunos, ações da SMED, Programas instituídos pelas escolas e uma seção com resumos estendidos das produções dos profissionais da rede.

No município de Canoas, algumas mudanças para o acesso, oportunidade e justiça social encontram, em alguns programas, espaços na gestão pública local. O

---

<sup>97</sup> Revista Educativa – Prefeitura de Bagé: EDIURCAMP. Vol. 4, out, 2012. ISSN 2178-5236.

município também investiu em infraestrutura (reforma, ampliação e construção) de escolas de Ensino Fundamental, bem como na construção de 17 escolas de Educação Infantil, em sua maioria através do Pró Infância que contemplará mais crianças nesta modalidade de ensino, sobretudo na pré-escola, instituída por Lei como obrigatória a partir de 2016. A questão do apoio ao aluno foi o foco em um dos programas estratégicos de governo que beneficiou as crianças/adolescentes matriculados/as na rede municipal com uniformes completos de verão e inverno e Kit material escolar para todos/as alunos/as. A Gestão Compartilhada dos recursos favoreceu o investimento público endereçado às necessidades das escolas, inclusive de ordem pedagógica com projeto específico, mas alinhado com as propostas da Secretaria. A criação do PQVEM – Programa de Qualidade e Valorização da Educação Municipal com dois projetos: SAEM – Sistema de Avaliação da Educação Municipal e da Plataforma de Formação Acadêmica colocou em pauta das formações continuadas, as pesquisas dos próprios professores que endereçaram suas investigações a partir das suas práticas de sala de aula.

No texto *Experiência de avaliação autônoma indicador de qualidade na educação?* Publicado nos anais da AnpedSul 2012, destaca a experiência da avaliação autônoma como qualidade na educação do município de Carazinho:

A rede municipal de ensino estudada por nós já apresenta avanços na educação ao se propor a trabalhar com projetos interdisciplinares na escola, que geram a participação da comunidade escolar em atividades, a partir de temas de estudo estabelecidos a cada início de ano letivo. A participação da comunidade para avaliar e melhorar a qualidade do ensino é apresentado no material destinado pelo Programa Nacional de Gestores da Educação Básica, neste aparece a ideia de que a escola ao compreender seus pontos fortes e fracos, tem condições de intervir para melhorar sua qualidade segundo seus próprios critérios e prioridades. Acreditamos que aliada a esta prática, a perspectiva da avaliação externa municipal experimentada na rede em todos os anos do ensino fundamental, promoverá um diagnóstico da educação no município e, a partir da sua análise, será possível estabelecer possibilidades de melhoria da qualidade do ensino (CHAVES; LOEHDER, 2012, p. 6).

Além disso, o site da prefeitura apresenta a proposta de trabalho de toda a equipe, que está voltada a Gestão Pedagógica, Administrativa e Cultural, conforme síntese.

GESTÃO		
Pedagógica	Administrativa	Cultural
Excelência no trabalho pedagógico	Gestão de Pessoas	Promoção da diversidade cultural
*Formação Continuada: professores e funcionários; *atendimento aos princípios legais da Educação *educação Inclusiva; *valorização do profissional da Educação; *estímulo à Educação para a sustentabilidade; *interação: escola -família - Comunidade; *programas de formação para estudantes.	*Manutenção e ampliação da infraestrutura; *ampliação progressiva do turno integral nas EMEF's e do horário de atendimento nas EMEI's; *gerência de processos rotineiros e de recursos financeiros; *qualificação e gerência dos programas de alimentação e transporte escolar.	*Dinamização e criação de espaços culturais; *valorização das diferentes linguagens: música, literatura, artes, dança, teatro... *zelo ao patrimônio físico e cultural.

Quadro 18 – Gestão Pedagógica, Administrativa e Cultural do município de Carazinho

Essa tríade da gestão educacional de educação no município de Carazinho compreende a natureza complexa, não no sentido de trabalhar as dicotomias macro e micropolíticas educacionais. Ao contrário “ênfatisa os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais” (MAINARDES, 2007, p. 27). Dessa forma, os contextos de ação interligados e imbricados potencializam as intervenção e mudanças no contexto local.

Os efeitos de segunda ordem no município de Três Passos são instituídos a partir de um diagnóstico que envolve os profissionais das escolas, os alunos e os espaços estratégicos de ação pedagógica. As respostas dos questionários aplicados com os professores demonstram que 20% destes responderam os questionamentos, apontando problemas pessoais, problemas com os alunos, desinteresse pela profissão, desmotivação salarial e problemas de saúde. Entretanto, 50% dos professores apontaram problemas nas questões didático-pedagógicas: pouca variação metodológica, falta de interesse, sobrecarga de trabalho, propostas pedagógicas inadequadas, problemas de fundamentação prática e legal (contratos pedagógicos/qualidade), problemas na realização de recuperação paralela (como?), problemas de articulação entre Secretaria de Educação, coordenadores e diretores, por fim, trocas constantes d professores por interesses próprios. Quanto aos alunos a pesquisa constatou que os principais problemas a serem enfrentados foram: familiares, motivação/autoestima, problemas de aprendizagem, participação das famílias na vida escolar dos filhos, crianças que

precisam de atendimento por parte os especialistas, problemas familiares: prostituição, drogas, abusos e alimentação. No que diz respeito às aulas, os alunos apontaram que são pouco motivadoras. Já os professores destacam: alunos dispersos, pouco domínio de classe, aversão aos estudos por parte dos alunos, falta de comprometimento e repetência.

O levantamento realizado mostra a capacidade do município em trabalhar com a realidade que se apresenta. Não é um processo muito fácil e também não foi mascarado, tendo em vista, a gama de problemas apresentados. Dessa forma, algumas ações foram pensadas no coletivo: melhor otimização dos espaços físicos das unidades escolares, aquisição de materiais adequados para o trabalho pedagógicos, investimento na formação e preparação dos profissionais da educação, oficinas de trocas de experiências (avaliação, atividades didático-pedagógicas e projetos realizados), planejamento coletivo, envolvendo a rede municipal de ensino, qualificação e remuneração diferenciada, inclusão de fato e não apenas por obrigatoriedade, preparação e formas de participação dos pais, alunos e professores em atividades afins e lugares recreativos apropriados no contexto escolar.

O que se pode observar que o município não diagnosticou apenas a situação escolar dos alunos no que diz respeito à avaliação externa e interna. Também houve este processo minucioso descrito e acompanhado a partir de instrumentos que tive a oportunidade de conhecer por conta da pesquisa de campo. A Secretaria Municipal de Educação elaborou junto com as escolas um instrumento de acompanhamento, envolvendo as questões diagnosticadas e utilizou uma forma avaliativa com cores, possibilitando melhor visualização nos resultados, neste caso, os que estou enxergando, nesta pesquisa, como os de segunda ordem. Tudo isso possibilitou a construção de um instrumento de acompanhamento na gestão escolar das escolas por indicadores, contendo a área, o indicador e a meta para cada dimensão. O instrumento também apresenta o tempo previsto de cada ação, a unidade de medida, o responsável pela ação, o programa que está articulado (quando for o caso), os recursos necessários (capital e custeio) e as fontes dos recursos utilizados. Os indicadores descritos no instrumento são: gestão democrática: articulação e desenvolvimento das escolas da rede de ensino, melhoria do desempenho escolar (planejamento, execução e avaliação do processo educativo), Plano Municipal de Educação, formação dos profissionais da educação, participação da sociedade organizada no processo de escolarização (CME, CAE,

FUNDEB, entre outros), avaliação institucional com construção coletiva dos critérios a serem avaliados, reuniões pedagógicas, periodicidade das avaliações internas e externas dos alunos, instalações físicas e recursos pedagógicos e espaços destinados à informática das escolas.

Trabalhar com o contexto dos efeitos, nesta pesquisa significa entender as articulações escolhidas e a compreensão sobre as tentativas dos municípios ao trabalhar o acesso, a oportunidade e a justiça social de acordo com suas realidades. Dessa forma, é possível dizer que a operacionalização das práticas educativas está dentro das malhas discursivas. Em outras palavras pode-se pensar em tudo isto dentro das possibilidades do discurso, entendendo que estes produzem outras formas de recriar e recontextualizar as práticas, neste caso, as educacionais. O emprego do ciclo de políticas exige que o pesquisador examine fatores macro e micro e as interações entre eles. Tanto no contexto macro quanto no micro, as relações de poder são particularmente significativas para se entender a política ou as práticas avaliativas aqui em análise, podendo ser identificadas por meio da observação de conflitos, do estilo das negociações durante o processo decisório, das restrições colocadas sobre as questões a serem discutidas e decididas, bem como por meio da identificação de estratégias, influências e interesses empregados nos diferentes contextos e momentos do ciclo de políticas.

O *contexto da estratégia política* (“context of political strategy”) abarca a identificação de um conjunto de atividades políticas e sociais que seriam necessárias para lidar com as desigualdades da política investigada, tenham sido elas criadas ou reproduzidas. Mainardes (2007, p. 32) observa que “a abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro”. Nesse sentido, a abordagem do ciclo de políticas pode ser considerada uma teoria de perspectiva inovadora, visto que trabalha com as políticas e suas diversas arenas, de forma favorável à sua compreensão, ampliando as possibilidades de entendimento. Assim, a forma, a rigidez e linearidade são superadas pela complexidade que envolve o ciclo de políticas, baseado numa perspectiva dialética.

Na lógica deste contexto pode observar nos municípios investigados as estratégias utilizadas para tratar sobre questões que estão amplamente estandardizadas nos discursos, mas pouco apresentadas em termos de estratégias que minimizem as desigualdades no campo educacional. Apresento alguns destaques quanto a temática da

pesquisa – avaliação externa municipal – quanto a construção/elaboração, aplicação e pós-diagnóstico a partir dos instrumentos avaliativos.

a) *Quanto a construção/elaboração:* o processo apresentado pelos municípios investigados no sentido “*bottom-up*” (forma utilizada nas organizações no que se refere a tomada de decisão de baixo para cima) que trabalha a partir da base de um grande número de pessoas trabalhando em conjunto, representa a capacidade que estes municípios apresentaram de incluir os professores neste processo. Os três municípios: Bagé, Três Passos e Carazinho construíram suas avaliações externas municipais através de um banco de questões enviados pelos professores de suas redes de ensino. Na mesma linha destacou Canoas que instituiu, a cada edição, um comitê de professores para a elaboração dos instrumentos a serem aplicados na rede de ensino, a partir das experiências de sala de aula, aproximando os instrumentos da realidade dos alunos, considerando ainda os descritores anteriormente construídos a partir das análises de todos Planos de Estudos das escolas municipais de acordo com as áreas. Vale ressaltar, ainda, a inclusão de diferentes áreas do conhecimento na avaliação externa municipal de Canoas, minimizando a hegemonia da língua portuguesa e da matemática.

b) *Quanto a aplicação dos instrumentos:* a notoriedade aqui vai para o município de Carazinho que fez um levantamento dos alunos e as deficiências apresentadas por turma e organizaram um grupo de monitores que auxiliaram na aplicação das provas. Foram elaboradas provas ampliadas e também aplicadas as provas de forma oral. Na entrevista percebi a emoção das profissionais da Secretaria de Educação ao relatar as conquistas dos alunos que responderam a sua maneira as questões dos instrumentos avaliativos. Ressaltaram que não é um processo fácil e simples, exige dos gestores sensibilidade, responsabilidade, desprendimento financeiro na elaboração das provas e contratação de monitores para aplicação. “A gente vê, assim, que eles conseguiam, não é. Muitos conseguiam” (Entrevista na SME Carazinho).

c) *Quanto as ações pós-diagnósticas:* todos os municípios investigados relataram que algumas ações estratégicas que implicou decisões em rede foram de ordem curricular. Os municípios repensaram, por diferentes caminhos, suas propostas curriculares. Alguns deles enfatizaram que não se trata de adaptar o currículo aos instrumentos avaliativos, mas de pensar sobre os descritores curriculares, como eles estão ou não representados nas propostas e mais que isto: como os instrumentos de avaliação municipal, assim como os instrumentos de avaliação nacional articulam

metodologicamente as questões, ainda que o descritor seja o mesmo apresentado na proposta curricular e nos livros didáticos. Tais questionamentos provocarem tensões importantes para formação pedagógica dos profissionais das redes de ensino tanto nas formações continuadas, quanto nas acadêmicas. Outro destaque sobre este último - formação acadêmica - merece reconhecimento. Ressalto a política gestão educacional na perspectiva local de endereçamento e articulação desta formação pelos municípios de Carazinho e Canoas. Carazinho ofereceu cursos de especialização e mestrado para os professores. Canoas também andou pela mesma trilha, a diferença é que atrelado à qualificação dos professores, as pesquisas tinham que ser endereçadas às dificuldades diagnosticadas pelos instrumentos avaliativos, contemplando diferentes eixos das práticas pedagógicas ou até mesmo relacionadas à gestão educacional. Nesse sentido há um grande acervo de monografias e Dissertações a disposição para serem utilizadas nas formações continuadas.

Entendo que o ciclo de políticas foi uma escolha adequada de referencial teórico-metodológico para esta pesquisa, em virtude de ser uma teoria que contempla as diversas fases da política educacional no seu processo de institucionalização. Ademais, o ciclo de políticas trabalha com os macro e microcontextos, permitindo a compreensão da complexidade da política em questão, neste caso: as avaliações externas. A abordagem do ciclo de políticas reconhece e reforça os papéis dos sujeitos envolvidos na trama educacional, considerando as escolhas, estratégias e disputas em que estes são considerados protagonistas das ações. Nesta pesquisa este campo teórico-metodológico contribuiu para compreensão das relações entre as políticas, as dinâmicas e as mudanças recontextualizadas, portanto entendidas como um processo de bricolagem, ou seja, elaboradas a partir de outros cenários, de outras experiências nacionais ou locais como alquimias das lógicas globais e locais, como uma complexidade de inter-relações e como uma rede de influências.

Dessa forma, os ensaios, as tentativas, os erros e os acertos constituem todo esse processo de recriação educacional. É nesse sentido que a Abordagem dos Ciclos de Políticas nos ajuda a enxergar estes movimentos global e local, compreendendo os espaços de negociação entre as diferentes eles. A recontextualização evidencia o quanto é importante considerar os variados contextos em que uma política se organiza.



### **4.3 Descentralização, responsabilização e qualidade educacional: aspectos distintos e indissociáveis nas práticas de gestão**

Bonamino e Lima (2013) observam que nas décadas de 1980 e 1990, as políticas educacionais brasileiras direcionaram suas ações para a democratização da educação, expandindo, nesta ocasião o acesso ao Ensino Fundamental que passou a ter caráter obrigatório. Tal expansão também é acompanhada pela descentralização das responsabilidades educacionais e de política federais de incentivo: FUNDEF (Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) que, hoje, contemplando a Educação Básica é chamado de FUNDEB (Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério). A universalização do Ensino Fundamental em 1990 não implicava consonância com a qualidade educacional. De acordo com Portela (2007) se antes a exclusão se dava por falta de escolas e pelas múltiplas reprovações, hoje é pela aprendizagem insuficiente, demonstrando que houve a democratização do acesso, mas não do conhecimento.

A descentralização das políticas educacionais tinha por objetivo a melhoria na eficiência dos sistemas de ensino público com superação dos elevados índices de repetência e evasão escolar. Este viés também leva em conta a autonomia das escolas instituída pela LDB/96 em termos de capacidade de elaboração, execução e gerenciamento dos recursos públicos destinados às escolas. Em contrapartida a eficácia na organização da escola deveria resultar em melhores desempenhos dos/as alunos/as.

A vasta literatura sobre a eficácia escolar discute a importância do enfoque participativo, que compartilhe as responsabilidades com os diferentes sujeitos da cultura escolar. Nessa lógica, o diretor escolar deve orientar e incentivar a participação dos diferentes sujeitos que estão na organização escolar, primando pelo projeto político pedagógico que caracteriza um instrumento participativo de decisões no cotidiano da escola.

Polon (2009) investigou sobre o perfil dos diretores e categorizou em três tipos de lideranças: a) a liderança organizacional: identifica os diretores mais preocupados com as atividades burocráticas e à organização das escolas; b) a liderança relacional: voltada aos diretores que realizam mais ações que envolvem o contato com os alunos e com as famílias; e c) a liderança pedagógica: caracteriza os diretores que priorizam atividades relacionadas ao ensino e à aprendizagem, responsabilizam-se pela

organização das aulas, acompanhamento dos resultados e reuniões pedagógicas. Cada gestor se identifica um pouco mais com uma dessas lideranças. Entretanto todas elas fazem parte do cenário de gestão escolar e merecem atenção dos diretores.

Em seus estudos, José Carlos Libâneo (2004), acredita que a escola dos novos tempos é àquela atenta às realidades e que provê formação cultural e científica, que possibilita o contato dos alunos com a cultura provida pela ciência, pela técnica, pela linguagem, pela estética, pela ética. Especialmente, uma escola de qualidade é aquela que inclui. Portanto uma escola contra a exclusão econômica, política, cultural, pedagógica. Nela, os alunos aprendem a atribuir significados às informações recebidas de fora, dos meios de comunicação, da vida cotidiana, das formas de educação proporcionadas pela cidade, pela comunidade. O professor tem aí seu lugar, com o papel insubstituível de provimento das condições cognitivas e afetivas que ajudarão o aluno a atribuir significados às mensagens e informações recebidas das mídias, das multimídias e formas diversas de intervenção educativa urbana. O valor da aprendizagem escolar, com a ajuda pedagógica do professor, está justamente na sua capacidade de introduzir os alunos nos significados da cultura e da ciência por meio de mediações cognitivas e interacionais. Na escola, pelos conhecimentos e pelo desenvolvimento das competências cognitivas, torna-se possível analisar e criticar a informação, atribuindo um significado pessoal e social.

A enunciação proposta na Tese sob o tema avaliação externa no âmbito municipal imprime outras possibilidades e outros fazeres na gestão educacional. Nesse sentido entrar nesta seara implica não apenas problematizar os parâmetros gerenciais na perspectiva administrativa e pedagógica das Secretarias Municipais de Educação dos municípios em estudo, mas entender os caminhos que estes trilham na perspectiva da autonomia relativa da gestão e os ensaios de avaliação na perspectiva emancipatória, procurando compreender em que grau está sendo conduzida a gestão democrática no âmbito municipal a partir das práticas avaliativas em rede. As entrevistas semiestruturadas apontam algumas práticas de gestão a partir dos instrumentos avaliativos aplicados que sistematizei no quadro abaixo<sup>98</sup>. Na organização do quadro também contemplei a organização dos indicadores proposta por Oliveira e Araújo

---

<sup>98</sup> O escrutínio das ações voltadas à gestão pública municipal também será contemplado em estudos a posteriores nesta pesquisa.

(2005) no capítulo 2 desta Tese que os categoriza da seguinte maneira: *indicadores de investimento*: remuneração docente, custo/aluno e infraestrutura, *indicadores de desempenho da realidade educativa*: clima e cultura organizacional da escola, relação e convivência familiar; *indicadores de sucesso/fracasso escolar*: competências e habilidades nos níveis de escolarização.

CIDADE	INDICADORES	GESTÃO DOS PROCESSOS EDUCACIONAIS NOS MUNICÍPIOS
Bagé	<i>Indicadores de investimento</i>	*Adicional 40% no salário dos professores/alfabetizadores.
	<i>Indicadores de desempenho da realidade educativa</i>	*Sábados de trabalho: socialização de práticas e autoavaliação. *Avaliação do Plano de Ação das escolas. *Referencial Curricular em Rede.
	<i>Indicadores de sucesso/fracasso escolar</i>	*Projeto IDEB Melhor (10 escolas da rede municipal). *Equipe executora do IDEB. *Formação dos Gestores Educacionais: minicursos envolvendo o IDEB. *Formação Docente: foco na aprendizagem (metodologias e avaliação). *Concurso para Técnicas em Educação que atuam na Secretaria (continuidade).
Canoas	<i>Indicadores de investimento</i>	*Revisão do Plano de Carreira Docente. *Publicação do Livro <i>Canoas Avalia: o protagonismo na Avaliação Externa</i> . *Uniforme e materiais escolares. *Construção e reformas de escolas.
	<i>Indicadores de desempenho da realidade educativa</i>	*Diagnóstico e Plataforma formativa para alfabetização (Observatório da Educação INEP/CAPES – Unilasalle). *Ação em Rede (trimestral). *Diretrizes Didático-Pedagógicas.
	<i>Indicadores de sucesso/fracasso escolar</i>	*Projeto Formação Continuada na escola construído coletivamente. *Formação Docente: cursos de extensão relacionados aos índices avaliativos (anos finais). *Formação Docente: cursos de extensão (matemática, língua portuguesa e ciências naturais) – anos finais de acordo consoantes com os instrumentos avaliativos. *Formação continuada: avaliação, metodologia, currículo e

		<p>políticas educacionais.</p> <p>*Seminários Nacionais de Educação: Avaliação em foco.</p> <p>*Formação Acadêmica: Lato e Stricto Sensu (Especialização e Mestrado em Educação).</p>
Carazinho	<i>Indicadores de investimento</i>	<p>*Premiação.</p> <p>*Reforma e construção de escolas.</p>
	<i>Indicadores de desempenho da realidade educativa</i>	<p>*Retomada dos Regimentos Escolares: observações sobre avaliações.</p> <p>*Planilhamento das Pessoas com Deficiência na rede e elaboração diferenciada como a Prova Ampliada e Diversificação na aplicação de provas (inclusão).</p> <p>*Intensificação dos Projetos Político Pedagógicos.</p> <p>*Diagnóstico e planejamento do trabalho nas escolas.</p>
	<i>Indicadores de sucesso/fracasso escolar</i>	<p>*IDEB e PDE: um ciclo de debates nas escolas municipais.</p> <p>*Seminários Nacionais sobre Avaliação.</p> <p>*Formação Continuada Gestar: língua portuguesa e matemática.</p> <p>*Formação Acadêmica: Especialização e Mestrado.</p> <p>*Ênfase na Produção Textual dos alunos (várias atividades em rede).</p>
Três Passos	<i>Indicadores de investimento</i>	<p>*Criação de um Laboratório de Aprendizagem Central.</p> <p>*Transporte para viabilizar o trabalho do Laboratório de Aprendizagem.</p> <p>*Inventário de cada escola a ser contemplado nos Planos de Gestão Local.</p>
	<i>Indicadores de desempenho da realidade educativa</i>	<p>*Avaliação em três perspectivas: Avaliação por *Metas e Resultados, Avaliação Institucional e Avaliação Diagnóstica em Rede.</p> <p>*Reuniões sistemáticas com as Equipes Diretivas.</p> <p>*Reunião com as famílias (IDEB e Prova Municipal).</p> <p>*Maior investimento no Conselho Municipal de Educação.</p> <p>*Criação de um instrumento com monitoramento de gestão com diferentes indicadores.</p> <p>*Plano de Estudos Unificados.</p>
	<i>Indicadores de sucesso/fracasso escolar</i>	<p>*Formação Continuada Gestar: língua portuguesa e matemática.</p> <p>*Formação Continuada Gestar: língua portuguesa e matemática.</p> <p>*Jornada Pedagógica no início do ano letivo.</p>

Quadro 19 – Indicadores educacionais dos municípios

Esse quadro mostra que as redes de ensino aqui abordadas estão interessadas em ações educativas que somam para a qualidade educacional já discutida neste trabalho. Fica claro, nas entrevistas, que as avaliações municipais têm a intenção de diagnosticar os *nós críticos* a fim de que tais ações pensadas por cada município possam contribuir para minimizar as dificuldades apresentadas.

A formação continuada está sempre na ordem das agendas e das práticas quer seja para as equipes diretivas quer seja para os docentes, corroborando com a perspectiva de sucesso escolar. A preocupação mais evidenciada com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica está na proposta de Bagé que instituiu uma equipe executora do IDEB que atua com 10 escolas específicas cujos índices não foram alcançados. Chama atenção também a reformulação curricular em rede, padronizando o que deve e o que não deve ser ensinado, mas também contemplando as peculiaridades das escolas. Com o conjunto de ações organizadas pela gestão municipal fica referendado o que o município de Bagé já anunciava: a preocupação com a aprendizagem dos alunos.

Outra ação bem interessante é a que está demonstrada pelo município de Carazinho que amplia a visão de avaliação, ainda que diagnóstica, criando alternativas avaliativas para as pessoas com deficiências. O investimento formativo também é uma característica forte nas ações do município, atrelando os programas federais e municipais a fim de responder as suas próprias expectativas. Outra ação importante oriundo do instrumento avaliativo, que repercute em ações pedagógicas é a produção textual como parte do contexto avaliativo e para além dele, possibilitando outro diagnóstico importante tanto para os gestores, no que se referem às formações docentes, quanto aos professores que podem reorganizar seus fazeres pedagógicos, considerando esta faceta avaliativa. Cabe ainda ressaltar a importância que o Projeto Político Pedagógico tem para o município. Se por muitos este documento está empalidecido, Carazinho retoma o PPP como importante ferramenta democrática da escola.

Três Passos também alarga o conceito de avaliação quando elabora instrumentos avaliativos capazes de inserir outros indicadores importantes para a qualidade da educação: avaliação por metas e resultados, avaliação institucional e avaliação diagnóstica em rede. Forma um circuito avaliativo, incrementando com outros ingredientes importantes para a reflexão sobre as políticas educacionais no município. O envolvimento com a comunidade a cerca dos instrumentos avaliativos também estão

marcados nas práticas de gestão do município. Percebi ainda que as questões de mobilidade foram sanadas no projeto do Laboratório de Aprendizagem, embora atualmente este processo aconteça diretamente nas unidades escolares e não mais de forma central como outrora. A saída de Campo à Três Passos incluiu, por parte do acolhimento do Senhor Secretário e da Gestora do Ensino Fundamental, visitas às escolas e à Biblioteca Ambulante que funciona em um ônibus adaptado e bem equipado não só com livros, DVDs e outros artefatos linguísticos, mas com infraestrutura interna (acessibilidade, climatização...), percorrendo as escolas municipais.

O município de Canoas vem investindo na formação continuada realizada nas escolas através de projetos que são acompanhados pela SME no sentido de contribuir com as temáticas advindas das próprias avaliações, mas também das necessidades das unidades escolares. Ainda na esteira formativa, cabe enfatizar a importância que o Canoas Avalia teve para o diagnóstico da parceria entre a SME e a IES local na aprovação do Projeto de Alfabetização do Observatório da Educação, envolvendo 17 escolas que apresentaram rendimentos escolares baixos, IDEB também não atingido e não alcançaram bons resultados no Canoas Avalia. Essa tríade diagnóstica foi considerada em um trabalho mais endereçado às referidas escolas. Além disso, um trabalho mais intenso, na modalidade de cursos de extensão, nas áreas da língua portuguesa, matemática e ciências naturais possibilitaram a formação específica de tais áreas, considerando não apenas os conceitos trabalhados, mas a metodologia em sala de aula. Destaque ainda para a publicação Livro *Canoas Avalia: o protagonismo na Avaliação Externa* que foi constituído pelos esforços dos professores que se disponibilizaram a produzir textos sobre esta avaliação no sentido de aprimorar as práticas avaliativas em rede.

Cabe salientar a importância do poder público municipal descentralizado com os referidos deslocamentos no que se referem às ações e políticas públicas neste campo. Assim, as obediências às regras e aos procedimentos convertem-se em práticas que vão intensificando as responsabilidades ao nível local, colaborando para o efetivo controle do Estado, mas corroborando ainda mais para os movimentos de contrarregulação. Em outras palavras, as provocações dos efeitos de controle acabam por forjar a criatividade, a responsabilidade e a cogestão desses municípios num esforço de atingir sim a qualidade que este país merece.

Dessa forma, é importante reconhecer que estas práticas de avaliações externas combinadas com a gestão educacional vêm ajudando a inserir nas agendas nacionais a visibilidade social da educação, não como responsabilidade apenas dos atores dos contextos locais, mas como responsabilidade também do Estado que precisa retomar seu papel diante de tais perspectivas.

No quadro geral também ficam registradas as ações diferenciadas que merecem análises em suas singularidades, pois todos os municípios têm seus indicadores, variáveis, regras e ações singulares que são definidoras de diferentes políticas educacionais. Werle (2011, p. 790) alerta que a padronização de áreas, indicadores e critérios presente nos instrumentos “retira a escola de um patamar de autoidentidade formulada a partir de seu próprio olhar para lançá-la como organização caracterizada por uma linguagem padrão universalizante e unificadora”.

Dada a especificação dos municípios quanto aos indicadores de qualidade, destaco dois pontos que aparecem de forma diferenciadas: *a organização curricular e a avaliação entendida como diagnóstico de aprendizagem*, ambas discutidas aqui em âmbito da gestão educacional e não sob a perspectiva didático pedagógica, mas sob as lentes da gestão educacional. Os materiais produzidos pelos municípios em questão e as entrevistas realizadas *in loco* evidenciam essas duas pautas, as quais merecem relevo nesta seção, compreendendo-as não como temas isolados, mas como fios que se entrelaçam, criando uma cultura avaliativa dos processos escolarizantes, entre eles o currículo. A organização curricular dos municípios ganha visibilidade no contexto da gestão educacional de acordo com o quadro abaixo:

ORGANIZAÇÃO CURRICULAR	
Bagé	Referencial Curricular
Canoas	Diretrizes Didático-Pedagógicas
Carazinho	Diagnóstico e Planejamento do Trabalho nas Escolas
Três Passos	Plano de Estudos Unificados

Quadro 20 – Organização Curricular dos Municípios

Sousa (2003) observa que o impacto curricular em relação ao processo avaliativo só é possível a partir de análises de experiências realizadas. Então, esta discussão aqui se torna pertinente, considerando o investimento investigativo através das práticas de gestão educacional dos municípios. A autora ainda argumenta

Se o compromisso assumido é com a democratização do ensino, há que investir na construção de propostas de avaliação que se pautem por outros princípios, tendo como finalidade subsidiar as instituições educacionais na definição de prioridades e encaminhamento de decisões que possibilitem o seu aprimoramento, com vistas ao desenvolvimento de todos os alunos. Também, os resultados da avaliação devem ser analisados como indicadores para análise do papel e da função desempenhados pelas instâncias governamentais, na construção de uma educação de qualidade para toda a população (SOUSA, 2003, p. 188).

Sendo o currículo constituído histórica e culturalmente, os “esforços para organizar o conhecimento escolar como currículo constituem formas de regulação social, produzidas através de estilos privilegiados de raciocínio” (POPKEWITZ, 1994, p. 174). As diretrizes das instâncias ministeriais sobre o currículo e a educação escolarizada vêm constituindo verdades sobre a criança, a escola e o ensino, regulando as ações através de conjuntos de saberes que podem justificar a reelaboração curricular no âmbito local, estabelecendo sentidos necessários.

Para além da lógica dominante de gestão educacional, como já apontada no capítulo 2 desta Tese, o que pude observar é que os municípios reorganizaram seus currículos, levando em conta a estrutura curricular trabalhada nas escolas, a participação docente no processo e a vinculação ou aproximação dos descritores utilizados nas avaliações externas (nacional/local). Esse discurso era usual na fala dos gestores públicos locais. O processo desencadeador de tal reordenamento se deu a partir da metodologia de elaboração dos instrumentos avaliativos que foi adotada: banco de dados de questões ou construção presencial dos instrumentos. Esse movimento gerou a necessidade por parte dos envolvidos no processo de retomada curricular em suas redes. Tanto os gestores das Secretarias Municipais de Educação quanto os gestores escolares destacaram que a organização do currículo em rede se constitui como base, referência ou parâmetro e salientam ainda que não pode ser entendida como engessamento curricular. Entendem que o currículo é plural e possui suas especificidades de acordo com cada unidade escolar. Identificaram, ainda, que os descritores das avaliações externas já estavam contidos em muitos Planos de Estudos das escolas. Entretanto a forma como estão organizados em ambos os documentos é que são diferenciados por questões linguísticas. A retomada tanto em rede como local (unidades escolares) permitiu aos professores intensa participação no processo. Entendem que esta lógica precisa ser mais ampliada com a participação de outros sujeitos na elaboração de tais



documentos que engendram o processo de ensino - aprendizagem assim como o processo avaliativo.

#### **4.4 IDEB, Taxa de Aprovação e Reprovação: como os municípios lidam com isto?**

Para além da perspectiva de gestão gerencialista, apresentada em muitos estudos no campo das políticas educacionais voltados as ações de eficiência, eficácia e resultados no contexto escolar, a ideia principal aqui é compreender como os gestores, tanto das Secretarias Municipais de Educação quanto os gestores das escolas, entrevistados nesta pesquisa, estão concebendo as avaliações nacionais e as avaliações internas da escola que implicam em taxas de aprovação e reprovação. Interessa também investigar se tais avaliações são trabalhadas internamente e se as reflexões implicam em estratégias de gestão nestes âmbitos da educação escolarizada. Para tanto cabe o questionamento apresentado nesta seção: como os municípios lidam com isto? E as escolas fazem a diferença?

Mello (1993) aponta algumas categorias do funcionamento da escola: a estrutura institucional, a gestão e o processo de tomada de decisão, os processos de mudança e a forma de trabalhar na escola e condições que favorecem ou dificultam o processo de inovação ou de melhoria. Estas categorias estão engendradas simultaneamente entre aos movimentos de gestão das Secretarias Municipais de Educação e a gestão no contexto escolar. Assim o olhar para a existência do projeto político-pedagógico, contemplando autonomia e singularidade no processo educativo, os níveis de participação dos sujeitos no cenário educacional, a presença do gestor (SME ou Escola) instituído com autoridade e não autoritarismo e o profissionalismo docente com intencionalidade de trabalho em equipe são peças importantes e determinantes para pensar as categorias apresentadas pó Mello (1993)

Passo a apresentar o quadro que mostra o IDEB dos municípios em estudos em relação ao Estado e ao Brasil:

**ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB DOS MUNICÍPIOS E ESTADO**

	IDEB OBSERVADO								METAS							
	2005		2007		2009		2011		2007		2009		2011		2021	
	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF
Brasil	3,8	3,5	3,8	3,5	4,2	3,8	5	4,1	3,9	3,5	4,2	3,7	4,6	3,9	6	5,5
RGS	4,1	3,6	4,5	3,7	4,9	3,9	5,1	3,9	4,2	3,7	4,5	3,8	4,9	4,5	6,3	5,6
Bagé	3,6	3,5	4,1	3,7	3,8	3,5	4,8	3,5	3,6	3,6	4	3,7	4,4	4	5,8	5,5
Canoas	3,8	3,6	4,1	3,5	4,4	3,5	4,8	3,9	3,8	3,7	4,2	3,8	4,6	4,1	6	5,6
Carazinho	3,7	4	4,3	4,9	4,7	4	5	4,4	3,7	4	4,1	4,2	4,5	4,4	5,9	5,9
Três Passos	4,8	4,3	4,8	4,5	4,9	4,8	5,2	4,8	4,9	4,3	5,2	4,4	5,6	4,7	6,8	6,2

Quadro 21 – IDEB dos municípios em estudo.

Pelo quadro construído podemos concluir que o IDEB ao nível nacional vem atingindo as metas estabelecidas pelo INEP. Na perspectiva estadual há uma diferença de 0,6 pontos entre a meta estabelecida e a meta atingida no ano de 2011 para os anos finais. O efeito se repete nos demais municípios com exceção de Três Passos em que os anos iniciais não atingem as metas traçadas nos anos de 2007, 2009 e 2011, tais dados merecem, por outros pesquisadores, estudos mais aprofundados, considerando todo investimento, por parte da esfera nacional, nos anos iniciais do ensino fundamental. Fica aqui mais uma colaboração para outros investimentos de pesquisa. Na mesma linha do Estado do Rio Grande do Sul, os municípios de Bagé, Canoas e Carazinho apresentam déficits em seus índices nos anos finais. Entretanto é preciso sublinhar que embora não tenham atingido a meta estipulada, a ascendência dos índices, nos anos finais destes municípios é relevante. Isto mostra que, de alguma maneira, os municípios estão atentos aos indicadores e é isto que percebi nos efeitos de segunda ordem no contexto dos efeitos do Ciclo de Políticas da seção anterior. Outro ponto a considerar é justamente o destaque dos programas nacionais endereçados ao ciclo de alfabetização (Pró Letramento, Pacto pela Alfabetização na Idade Certa, Provinha Brasil, ANA) em corroboração com os entes federados. Parece que a continuidade destes investimentos, inclusive de ordem formativa não foram muito explorados, podendo converter todo um esforço inicial em discontinuidades a posteriori que pode implicar nos resultados dos anos finais de acordo com o quadro acima.

As entrevistas realizadas nos municípios sublinham que as avaliações externas têm modificado o cotidiano escolar, produzindo outras formas de conduzir o processo

educativo tanto nas Secretarias de Educação quanto nas escolas. Nesse sentido os gestores afirmam que o trabalho a partir dos dados avaliativos é condicionante para o diálogo entre avaliação e práticas de gestão. Percebi também nas convergências discursivas algumas críticas à padronização dos instrumentos e que o foco das avaliações está em movimento, ou seja, os alunos deixam de ser o centro das discussões e quem ocupa a centralidade é a rede de ensino. Se por um lado tais discussões são travadas no seio das escolas, por outro lado elas também acabam sendo fomento de articulação entre Secretaria Municipal de Educação com as escolas. Esse tema tem provocado calorosas discussões e algumas delas ilustro com as entrevistas realizadas nas escolas dos municípios no que se referem aos usos das avaliações externas nacionais.

\*O que cada competência e habilidade da matriz de referência avalia? (Entr. com Gestora da escola do município de Carazinho, 2013).

\*São realizadas reuniões com a Secretaria sobre o indicador IDEB, contextualizando as escolas por quadrantes. Trabalhamos com os descritores da prova Brasil. Depois de muitas tensões cada escola levou um instrumento que deveria ser realizado na escola para a próxima reunião (Entr. com a Coord. Pedagógica da escola do município de Canoas, 2013).

Fica evidente a preocupação com a matriz de referência da avaliação nacional. Nesse sentido, o currículo ganha visibilidade nos contextos das Secretarias de Educação que passam a (re) direcionar a organização curricular na intenção de aproximar o currículo “nacionalmente produzido” aos contextos escolares. A abordagem citada pela gestora da escola não foge destas discussões. Entretanto apresenta uma questão interessante: um instrumento que deverá ser realizado na escola com os demais para ser discutido na reunião posterior. Se bem conduzido no espaço escolar poderá apresentar propostas, alternativas e inovações quanto ao fazer pedagógico. Inovação aqui entendida como “outros olhares” sobre o produzido. Também, neste contexto, a contradição se faz presente: ao mesmo tempo que se argumenta que as avaliações externas nacionais são generalistas, a preocupação em aproximar o currículo trabalhado se constitui em uma prática nos municípios.

A mesma questão foi estendida às Secretarias Municipais que responderam com as seguintes manifestações:

\*Nós acreditamos muito nos avanços da educação. Quando assumimos em 2009, nosso Secretário, na época, tinha por objetivo: aumentar os índices do IDEB. Então entrou com muitas ações para alcançar este objetivo e uma delas foi a continuidade das provas externas em carazinho. (Entr. Com a Coord. Pedagógica do município de Carazinho, 2013).

\*No início de cada ano (2010, 2011 e 2012), cada escola tinha a devolutiva das avaliações trabalhadas em gráficos das avaliações (nacional e municipal). Discutíamos ações para desenvolver no ano. Cada escola, posteriormente organizava uma semana de formações e reuniões. (Entr. Com a Coord. Pedagógica do município de Três Passos, 2013).

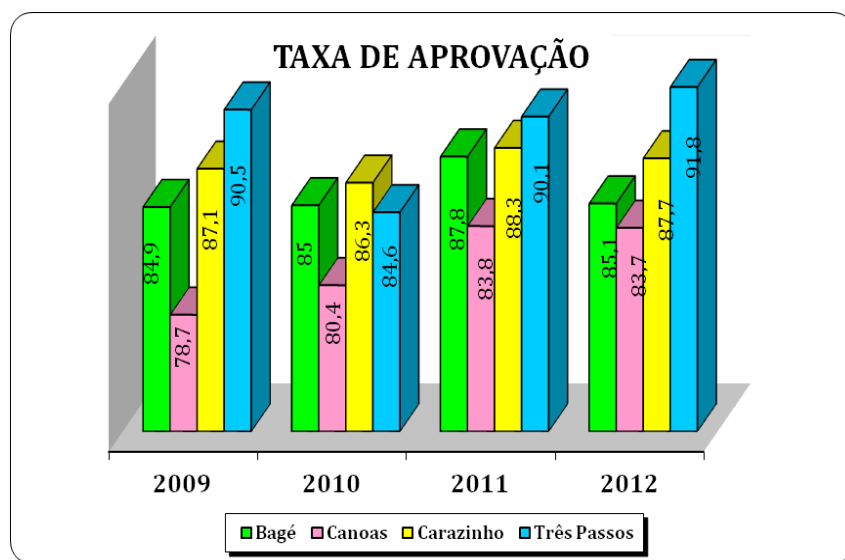
\*Após as análises dos nossos índices desenvolvemos muitas práticas de gestão para melhorar o IDEB da nossa rede de ensino, mas estamos atentos à aprendizagem significativa dos alunos. (Entr. Com a Coord. Pedagógica do município de Bagé, 2013).

\*Realizamos reuniões internas aqui na SME, organizamos os dados das avaliações por quadrantes da cidade e trabalhamos in loco com os resultados. Esses resultados repercutem sim nas ações de gestão municipal. Entretanto estas avaliações além de ser padronizada, seus resultados também não são tão efetivos para os municípios, levando em consideração a demora na devolutiva pelo governo federal e a hegemonia de apenas dois componentes curriculares avaliados. Estas razões também contribuíram para a implementação das avaliações externas municipais (Entr. Com a Coord. Pedagógica do município de Canoas, 2013).

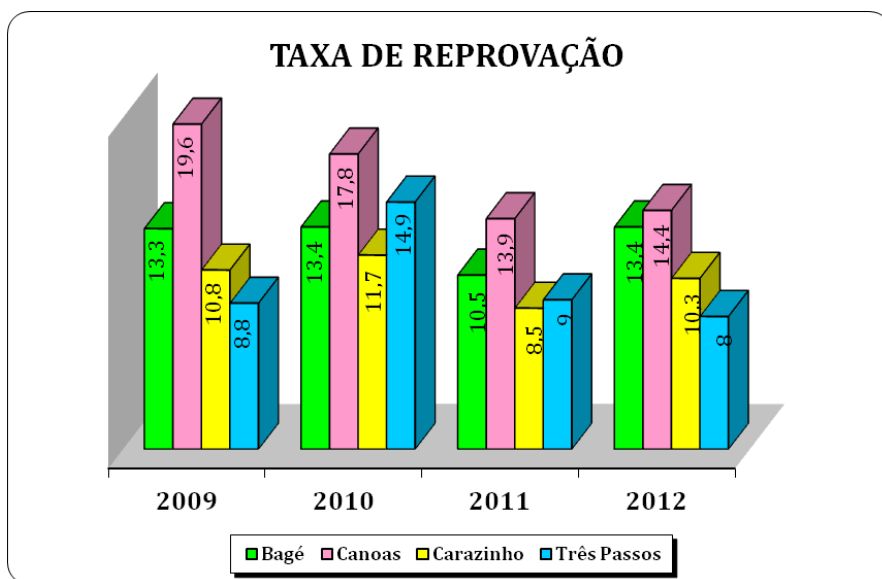
Os gestores municipais declaram que há um trabalho efetivo quanto as devolutivas das avaliações quer sejam nacionais ou municipais. Percebi também que tais discussões com a rede de ensino estão presentes nas práticas de gestão das mesmas. De certa maneira, os gestores (Secretários) estão mais atentos às políticas nacionais e desenvolvem, a suas maneiras, práticas de gestão endereçada aos índices apresentados. É inegável também a autonomia relativa dos município de se organizarem e isso fica bastante explícito no município de Três Passos que discute a avaliação, propõe que as escolas se organizem e depois apresentem um plano de ação. Isso implica num movimento de ação-reflexão-produção-ação, o que entendo como processo democrático, justo e eficiente de gerir os processos educacionais no contexto local. A preocupação trazida por Canoas também é relevante e poderia sintetizar as práticas avaliativas municipais desenvolvidas pelos demais municípios: a logística de aplicação, correção e devolutiva por parte do governo federal. Entretanto são fendas como estas que possibilitam a criatividade, o compromisso, a ética e a gestão democrática nos municípios.

Outro quadro nos remete a pensar sobre a relação entre os números e as instituições de ensino: a taxa de aprovação e de reprovação destes municípios que apesar de ser considerada no IDEB tem tido talvez um empalidecimento nas produções

científicas, ao menos quanto as estratégias e arranjos internos das escolas estabelecidos por um conjunto de vozes no contexto escolar. Dos municípios em estudo apresento um quadro resumo com as taxas de aprovação e de reprovação nos anos de 2009, 2011 e 2012.



Quadro 22 – Taxa de aprovação dos municípios



Quadro 23 – Taxa de reprovação dos municípios

A taxa de aprovação e reprovação informada pelos municípios faz parte do conjunto de dados estatísticos do Censo Escolar e estão disponíveis no site do INEP. Os quadros-resumos apresentados acima foram construídos pela autora a partir do banco de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

O município de Bagé apresenta evolução na taxa de aprovação nos anos de 2010 e 2011 e no ano de 2012 houve uma pequena queda. No município de Canoas é possível perceber a notória evolução do ano de 2009 para o ano de 2012. Carazinho mantém uma média de 87,35% da taxa de aprovação. Já Três Passos só teve queda nesta taxa no ano de 2010. A partir de 2005 com a instituição do IDEB e as variáveis que o compõem, os municípios estão mais atentos às taxas de aprovação/reprovação. Essa preocupação vem ganhando visibilidade no diagnóstico dos municípios que passam a entender esta faceta avaliativa como importante variável deste indicador. E isto está expresso nas vozes dos entrevistados:

\*Tudo isso foi articulado não só com os instrumentos externos de avaliação, mas com a avaliação da aprendizagem dos alunos. É isso que nos propomos. Verificamos como os eixos de pesquisa de campo se encaixavam com os descritores das provas e organizamos estratégias para a elaboração das provas e trabalhos internos que também auxiliassem os alunos a entenderem os instrumentos de avaliação. Acreditamos que dessa forma aproximamos os alunos e os professores da realidade para o trabalho educativo (Entr. com Coord. Pedagógica da escola do município de Canoas, 2013).

\*Trabalhamos nas avaliações internas as competências de leitura e escrita com uma variedade de materiais que adquirimos para escola. Então todos professores da escola são envolvidos nas formações dentro da escola. Por exemplo: o professor de história e geografia pode trabalhar em conjunto com o professor de educação física, artes e língua estrangeira. Aproveitamos a avaliação externa municipal da seguinte maneira: tabulamos as questões, verificamos as que foram bem pontuadas e as que não apresentaram bons resultados e trabalhamos nas formações também. O professor trabalha as questões em sala de aula e também aproveita como instrumento de avaliação dos alunos (Entr. com Coord. Pedagógica da escola do município de Carazinho, 2013).

A gestora da escola de Canoas refere-se ao trabalho de campo realizado com os professores da escola a partir de um projeto escolar cujo objetivo era conhecer a realidade onde a escola estava inserida. A metodologia organizada pela coordenadora possibilitou a construção de eixos que estruturaram o projeto anual. Dessa forma, os trabalhos pedagógicos bem como a avaliação estiveram costurados, atravessados e embasados por esses eixos construídos coletivamente. Já no município de Carazinho a ênfase na avaliação interna está pautada nas competências de leitura e escrita com um

diferencial bem importante: a aquisição de materiais pedagógicos voltados às ações pedagógicas a serem trabalhadas nas salas de aula. Outra questão relevante que aparece na entrevista é a perspectiva interdisciplinar que tais projetos promovem. Assim não apenas a língua portuguesa e a matemática são contempladas nas avaliações, mas outros conhecimentos tão necessários quanto. A gestora também observa que as questões das provas externas municipais retornam para as salas de aula que são retomadas e contempladas nas avaliações internas da escola.

Percebi, neste movimento, não apenas o trabalho com os “números”, mas o que eles representam, considerando as ações das escolas numa abordagem de qualidade negociada, ou seja, se por um lado não deixam de fora os índices das avaliações externas nacionais e municipais, por outro lado reinventam formas diferenciadas para que estas avaliações ganhem sentido no contexto escolar. As análises, os problemas e as possíveis soluções são pensados dentro das escolas, permitindo a reflexão, a autonomia e as mudanças necessárias lá na ponta: a sala de aula. Entretanto isso só é possível quando a gestão da escola é mesmo de caráter democrático, legitimando as formas de participação dos sujeitos envolvidos.

#### **4.5 Palavras Cruzadas: por que os municípios adotaram a política de avaliação externa municipal como estratégia para gestão local<sup>99</sup>?**

No capítulo da metodologia, na página 48 desta Tese apresento o FASILGEP (Fórum Avançado de Socialização de Indicadores Locais na Gestão Pública Local) que foi realizado na cidade de Canoas com seis eixos temáticos, sendo o primeiro voltado aos indicadores educacionais e as práticas avaliativas dos municípios envolvidos. A ideia foi de socializar práticas e métodos de avaliação que fomentassem o debate coletivo e a atribuição de valor com base no conhecimento e negociação entre os diferentes.

---

<sup>99</sup> Esta seção está relacionada às aproximações presenciais a partir do I FASIL-GEP – Fórum Avançado de Socialização dos Indicadores Locais na Gestão Pública, organizado em seis eixos, sendo este primeiro voltado à educação. O investimento na pesquisa de campo proporcionou este momento bem interessante de socialização das práticas avaliativas e de gestão. Nas viagens aos municípios fui instigada, pela relevância do tema, a curiosidade sobre as formas avaliativas em redes dos municípios pesquisados. Através do Fórum foi possível congrega os municípios na cidade de Canoas por meio do Instituto Canoas XXI/Escola de Gestão e Cidadania, possibilitando a socialização entre eles. Apenas carazinho, por motivo de agenda, não pode estar presente.

Neste espaço foi possível refletir a respeito da utilização dos indicadores produzidos nos sistemas de ensino, especialmente evasão, repetência, defasagem idade-série e abandono; desenvolver a capacidade de analisar os resultados dos indicadores e suas relações e compreender a construção e o significado dos indicadores educacionais. Cada indicador tem uma intencionalidade em termos de descrição da realidade. Mesmo como declaração que se pretende fiel ao real, correta e abrangente o indicador é sempre *parcial* e nunca está definido de maneira inteira, pois a realidade sócio-histórica é dinâmica exigindo a revisão constante dos indicadores. Ou seja, um indicador não se sustenta em si, ele não é definitivo, mas exige o exercício permanente de verificação da convergência entre a declaração escrita e as diferentes situações sócio-históricas.

É com esta intencionalidade que o Fórum reuniu os municípios de Bagé, Canoas e Três Passos para compor uma espécie de *Palavras Cruzadas* que foram compartilhadas entre si e com outros municípios da região metropolitana de Porto Alegre.

		B								
	C	A	N	O	A	S				
		G								
T	R	E	S		P	A	S	S	O	S

*Três Passos* abriu os trabalhos sob as lentes dos Projetos Institucionais de Desenvolvimento da Educação, caracterizando o município em dados e apresentou os três enfoques da avaliação municipal: Avaliação Institucional que foi desenvolvida a partir de um questionário aos pais, a fim de conhecer um pouco mais sobre a realidade: quem são os alunos da escola x? Onde eles moram? Qual a escolaridade dos pais? Como a escola atende a comunidade? Tais questionamentos foram sistematizados e trabalhados em reuniões com os profissionais de cada escola e foram feitas as devolutivas para os pais. A avaliação por metas e resultados é um aproveitamento do instrumento organizado pelo governo federal PAR – Plano de Ações Articuladas que contempla outros indicadores, portanto importantes para serem não só apontados, mas trabalhados com as escolas e monitorados pela secretaria. Já a Avaliação Diagnóstica Municipal destina-se na avaliação dos conhecimentos dos alunos, sendo utilizada como diagnóstico no redimensionamento das práticas voltadas ao ensino e a aprendizagem.



Canoas também fez suas considerações, intitulando sua apresentação: Sistema de Avaliação da Educação Municipal SAEM – Canoas Avalia como dispositivo estratégico da gestão educacional. Sob a contextualização dos Programas Estratégicos de Governo apresentou o PQVEM com dois projetos distintos que se combinam: SAEM (Sistema de Avaliação da Educação Municipal), tendo como instrumento o Canoas Avalia e suas características principais que já estão descritas aqui na pesquisa e a Plataforma Formativa Acadêmica. Afirmou que tal construção, por levar em consideração a participação dos professores, torna-se útil e edificante não só para a Secretaria Municipal de Educação, mas para os gestores municipais e, sobretudo para os professores (fio condutor mais próximo do aluno). Enfatizou o movimento espiralado entre ensino, contexto, práticas e pesquisa: frutos das formações acadêmicas, tendo como principal diagnóstico: a avaliação em rede. Apresentou algumas questões construídas com os professores em que não basta o domínio do conteúdo, mas como este se relaciona com os fenômenos sociais, políticos, culturais e éticos. Argumentou que as avaliações e as práticas de gestão dos processos educacionais tanto de Canoas como os demais municípios precisam de liquidez na sua compreensão e execução, entendendo os riscos e os limites de tais práticas, compreendendo as críticas, mas com objetivo e compromisso irrevogável: aprimorar a qualidade educacional nos municípios.

*Bagé* focou na avaliação do ciclo de alfabetização e suas implicações na Prova Bagé. A intenção é de produzir informações sobre o ciclo de alfabetização com foco na linguagem e na matemática, considerando o contexto local. A partir destes dados é possível oferecer subsídios pedagógicos para intensificar a aprendizagem dos alunos. Nessa perspectiva, o processo de avaliar, analisar, refletir e discutir sobre as práticas de alfabetização implica diretamente nos resultados da Prova Bagé, pois o foco da gestão municipal é a responsabilidade com a díade ensinagem e aprendizagem. As ações planejadas e o plano de intervenção da Secretaria Municipal de Bagé dependem destes diagnósticos. Uma forma de inserir os professores no processo de construção do instrumento é justamente a criação do Portfólio Avaliativo composto por questões elaboradas pelos professores que podem ou não ser consideradas na Prova Bagé. Este instrumento permitiu olhar para as questões que os professores estavam desenvolvendo. Foi realizado um intenso trabalho a partir deste outro fator diagnóstico no campo docente. Hoje é possível dizer que houve um crescimento no entendimento de critérios para a elaboração de questões. O município ressaltou a importância do Plano de

Intervenção juntamente com os gestores e com os professores, a fim de melhorar a qualidade do ensino em Bagé.

Em todas as apresentações a expressão qualidade da educação esteve nas agendas dos compromissos assumidos pelos municípios como fio condutor para as ações dos gestores públicos municipais.

Mesmo se evidenciando a necessidade de um maior controle organizacional das escolas para fins de políticas educacionais que melhor respondam à qualidade educacional, o processo precisa ser construído de forma democrática e participativa. A busca pela descentralização e autonomia para as escolas não pode ser sinônimo de (des) responsabilização e nem por descaso dos governos em qualquer instância que seja. Esta qualidade se dá por políticas articuladas e endereçadas à gestão e organização escolar com formação inicial e continuada para os professores, reestruturação curricular, articulação entre planejamento e recursos públicos financeiros e incentivos ao processo de participação.

Nesse sentido promover o envolvimento dos agentes escolares e das comunidades é condição essencial para que se produzam mudanças na realidade educacional e para tanto é necessário fortalecer sua capacidade de refletir sobre o cotidiano e suas conexões com as problemáticas mais gerais dos sistemas de ensino; a avaliação democrática implica a utilização de indicadores, meios de coleta de informação, mensuração e atribuição de valor que sejam compreensíveis e reconhecidos como relevantes pelo conjunto de pessoas que se quer envolver, métodos e instrumentos que apoiem o diálogo e a participação.

O depoimento de cada município marca o lugar de onde cada um se posiciona, as avaliações entendidas como diagnóstico e as diferentes estratégias de gestão educacional no contexto local, caracterizando o processo de recontextualização das políticas locais dos municípios. Em outras palavras significa dizer que tudo isso indica a necessidade da articulação dos processos macro e micro na análise de políticas educacionais, ou seja, as interpretações sobre elas, em um processo central de tradução e recriação, o que torna os sujeitos atores ativos das políticas.

O capítulo apresentou as práticas de avaliação externa no âmbito municipal na forma de um panorama dos municípios brasileiros que já instituíram alguns experimentos avaliativos peculiares, formando um cenário nacional das avaliações externas locais, caracterizando as práticas avaliativas dos municípios do Estado do Rio

Grande do Sul, bem como a gestão educacional endereçada a cada um sob a perspectiva da descentralização e responsabilização das políticas educacionais. Possibilitou a análise teórico-metodológica por meio do movimento do ciclo de políticas, engendrando-a com a empiria da pesquisa. Mostrou as formas de institucionalização das práticas avaliativas nos municípios e imprimiu a socialização de tais práticas metodologicamente organizadas, permitindo o entendimento da própria pesquisa aos sujeitos nela envolvidos.

## 5 CONCLUSÃO: UM JEITO DE FECHAR E ABRIR OUTRAS POSSIBILIDADES

*Eu vou publicar os seus segredos  
Eu vou mergulhar sua guia  
Eu vou derramar nos seus planos  
O resto da minha alegria  
Que é pra ver se você volta  
Que é pra ver se você vem...*

*Mentiras: Adriana Calcanhotto<sup>100</sup>*

Percorrer por caminhos, trilhas e guias investigativas significa mergulhar em alguns lugares e depois se afastar. Esse ir e vir possibilitou reconciliar às partes: empiria e teoria para que o ritmo fosse harmonioso para ambas. Foram momentos intensos, mas ao mesmo tempo, foram como luzes miúdas que revelaram bem mais que os holofotes. Este foi o jeito que escolhi para o fechamento desta Tese: investigar, conhecer e inferir sobre achados da pesquisa, indubitavelmente é a tônica, “o resto da minha alegria”. Sinto-me muito a vontade em “publicar seus segredos”, entendendo-os como empiria que ainda não havia sido cientificamente produzida.

A intencionalidade destas últimas páginas é apresentar algumas considerações finais. Para tanto, a retomada dos objetivos, metodologias e resultados parece ser oportuna a fim de evidenciar, de forma mais concisa, às conclusões desta tese cujo objetivo geral da pesquisa é: *identificar e analisar a institucionalização de práticas avaliativas de caráter externo ao nível municipal no Estado do Rio grande do Sul, investigando sobre suas práticas de gestão mediadas pelas políticas avaliativas num recorte temporal (2005/2012) no Ensino Fundamental.*

Embora a avaliação educacional possa ser interpretada como subsídio importante para a melhoria do trabalho escolar, a escolha de um desenho de avaliação externa

---

<sup>100</sup> Filha de Carlos Alfredo Calcanhotto, baterista de jazz e bossa nova, e Morgada Assumpção Cunha, bailarina e professora de Educação Física. Em 1971 ganhou o primeiro violão de presente de sua avó. Iniciou a carreira cantando em bares casas noturnas e churrascarias em Porto Alegre. Mudou-se para o Rio de Janeiro no fim da década de 80, gravando em 1990 seu primeiro disco, "Enguiço", contendo duas composições próprias, "Enguiço" e "Mortais", mas do qual o grande sucesso foi a música "Naquela estação" (Caetano Veloso - João Donato - Ronaldo Bastos), além de sua recriação de "Nunca" (Lupicínio Rodrigues). Em 1992 lançou o segundo CD "Senhas", mais autoral, e trazendo o mega hit "Mentiras".

municipal pode enfrentar alguns obstáculos no que tange à sobreposição de avaliações externas no ambiente escolar, uma vez que as unidades escolares já participam de avaliações federais como a Prova Brasil, podendo gerar uma demasiada rotina de avaliações externas, promovendo o desgaste dessa ação avaliativa.

Mesmo assim se observa, nos municípios estudados, que as práticas avaliativas e a gestão pública dos processos educacionais mostram o esforço desses municípios em aproximar as avaliações externas municipais às peculiaridades do município, envolvendo mais os sujeitos do sistema educacional, seja pela condução na gestão escolar sobre tais dispositivos, seja pela formação dos professores, envolvendo-os, inclusive como coparticipantes na elaboração dos instrumentos avaliativos. Assim tais práticas se aproximam do cotidiano escolar e se tornam orgânicas.

A possibilidade de realizar esta pesquisa, que está inscrita no *Projeto Núcleo em Rede – Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática – Observatório da Educação*, permitiu, por meio dos grupos de pesquisa, amplo estudo sobre as temáticas que envolvem o campo educacional e suas políticas. Os estudos, as discussões e as contribuições desses grupos foram relevantes para o desenvolvimento deste trabalho.

Os caminhos metodológicos escolhidos para esta investigação científica corroboraram para a compreensão dos achados da pesquisa. Dessa forma, o investimento na revisão da literatura, a pesquisa de campo, a análise documental, a pesquisa nos sites dos municípios e as entrevistas possibilitaram: identificar os municípios que instituíram práticas de avaliação externa local; entender os contextos dessas produções; identificar os dispositivos legais que, legitimam as práticas de avaliação e de gestão educacional; entender as recorrências ou distanciamentos entre essas práticas e os movimentos de regulação, multirregulação e contrarregulação.

Além disso, a possibilidade em trabalhar com o banco de dados do INEP foi importante, permitindo análises dos resultados obtidos pelos municípios e as projeções estimadas para os mesmos. Ainda na perspectiva metodológica, a utilização do portfólio, não apenas como repositório de documentos, mas como forte investimento de orientação de pesquisa, me auxiliou nas (des) construções das minhas próprias análises.

Olhar sob as lentes do referencial teórico sobre Estado, Políticas Educacionais e os entendimentos sobre *Qualidade Social do Ensino Básico* ampliou a visão de regulação, apenas como numa perspectiva ortodoxa, para uma compreensão mais abrangente: as multirregulações. As práticas avaliativas e os processos de gestão estão

na ordem desses discursos, mas também se recontextualizam, engendrando outros ingredientes importantes para o contexto local. A pesquisa revela que ao mesmo tempo em que os municípios são regulados pelas macropolíticas, o movimento das micropolíticas são efervescentes, caracterizando os projetos, as ações e as intervenções como mecanismos de contrarregulação, ou seja, tornando-as mais contra-hegemônicas.

A pesquisa também destaca as implicações dos cenários internacional e nacional no contexto local, sobretudo no que diz respeito à descentralização como processo de modernização. Nessa lógica, a ênfase nas heranças das reformas educacionais ainda está em vigência no país inclusive com inspiração gerencialista e performativa. Entretanto, cabe sublinhar que as práticas avaliativas e a gestão educacional dos municípios são tomadas poder local que avigora-se e estabelece outras relações com a escola, com os profissionais da educação, com os alunos e com a sociedade em geral, considerando o atendimento de suas demandas educacionais.

Os gestores dos municípios e os gestores das escolas declararam que utilizam os dados oficiais de avaliação em seus planejamentos nas reuniões pedagógicas e nas formações docentes, procurando entender as lógicas dessas avaliações, os documentos que as constituem e os referenciais curriculares que atravessam tais instrumentos avaliativos. Percebem que, em linhas gerais, são úteis principalmente para gestão das Secretarias Municipais de Educação, no sentido de mapeamento dos resultados das escolas sob sua jurisdição, incrementando as análises com os dados locais produzidos.

Quanto a institucionalização documental das práticas avaliativas, dois municípios formalizaram a avaliação externa municipal: o município de Canoas, por meio de Decreto Municipal e Carazinho, por Regimento Escolar construído coletivamente pela rede de ensino. Ressalto que o município de Bagé está em construção de um dispositivo legal que institucionalize sua experiência, tendo como inspiração as trocas que aconteceram com os municípios envolvidos na pesquisa a partir de um Fórum Temático no município de Canoas. Nesse sentido, a pesquisa já colaborou com tal construção. Ainda nesta direção é importante destacar que a institucionalização dos municípios investigados se dá a partir das descrições dos processos, das construções de regras registradas ou não (comportamentais), dos controles de fazeres pedagógicos. Enfim, de costumes, práticas, relações e culturas.

Outro aspecto relevante é quanto a construção dos instrumentos avaliativos utilizados nas experiências dos municípios, ainda que as práticas avaliativas tenham

características diferenciadas, todos os gestores declararam algum tipo de envolvimento dos profissionais da educação no processo de elaboração dos instrumentos: banco de dados de questões realizadas pelos professores que estão atuando em sala de aula ou a instituição de um comitê de professores de diferentes áreas do conhecimento para a construção dos instrumentos avaliativos.

Ficou claro que a gestão das práticas avaliativas, em todos os municípios investigados, não foi tão simples ou de fácil aceitação por parte dos professores. Os gestores, tanto das Secretarias Municipais de Educação quanto os de escolas, afirmaram que não foi uma prática natural no início, mas que no decorrer do processo, os profissionais entenderam que a proposta vinha ao encontro do objetivo principal que é a aprendizagem dos alunos. Indubitavelmente se a pesquisa fosse destinada aos profissionais que atuam nas escolas tais tensionamentos ganhariam mais visibilidade no que tange as contradições e críticas quanto as avaliações externas (nacional e municipal). Entretanto esta contribuição poderá ser realizada em outra pesquisa desta natureza.

Os entrevistados também destacaram que a avaliação externa municipal processa mais rapidamente as dificuldades encontradas em suas redes e, conseqüentemente, a gestão dos processos educacionais é endereçada às dificuldades apresentadas, investindo em intervenções pedagógicas e de gestão, uma vez que as avaliações nacionais são realizadas bianualmente, tendo os resultados divulgados tardiamente.

Trabalhar com a Abordagem do Ciclo de Políticas como ferramenta analítica foi um desafio interessante, principalmente no entendimento de que os achados da pesquisa são processos de “vir a ser”, o que permite um movimento espiralado de recontextualização com diferentes interpretações. Por esse motivo, esta pesquisa não está fechada em si mesma, ao contrário, apresenta muitas pistas para outras discussões, outras construções e outras narrativas que merecem ser contadas.

Para este investimento científico estabeleci como contexto de influência: as relações entre as políticas internacional, nacional e local; no contexto da produção de texto: documentos oficiais e orientações pedagógicas; no contexto das estratégias: ações e políticas que minimizam as desigualdades; no contexto dos resultados/efeitos: o movimento de implementação das práticas avaliativas nos municípios; e no contexto da prática: a política recriada nos âmbitos investigados. Tudo isso produziu uma alquimia interessante na qual os contextos se relacionaram e se complementaram, dando

visibilidade, a partir da empiria, à intersecção entre as práticas avaliativas locais e as práticas de gestão local.

Outra questão relevante que sublinho na pesquisa está em relação aos indicadores de qualidade estabelecidos pelos municípios. Poder enxergar os indicadores de investimento, de desempenho e da realidade educativa nas práticas de gestão, tanto por parte das Secretarias Municipais de Educação quanto nas escolas, revela que essas instâncias educativas não estão preocupadas com a avaliação que classifica e que promove *ranking* entre os estabelecimentos de ensino. Estão interessadas e preocupadas com a qualidade do ensino público local, definindo políticas singulares que são implementadas mediante diagnósticos que também são locais.

Fecho provisoriamente esta discussão, tomando emprestadas as palavras de Freitas (2009) que nos inspira e indaga: “[...] continuarmos seguindo nosso caminho sem refletir sobre o sentido de nossas escolhas, o desejo de transformação ficará limitado ao discurso. Podemos abdicar de nosso protagonismo histórico na proposição de outra escola?”

Por fim, com esse questionamento destaco que ao trilhar por esses (des) caminhos investigativos, complexos, sem placas de sinalização, minha intenção não foi revelar algo que estava oculto, mas dar visibilidade às práticas avaliativas e de gestão que ocorrem nos contextos locais, as quais considero relevantes para os que se debruçam sobre tais questões, tão caras, para as políticas educacionais.



## REFERÊNCIAS

- ABDIAN, G.Z.; WERLE, F. O. C. Sistemas municipais de ensino, avaliação em larga escala e qualidade de ensino: a percepção de gestores e docentes de municípios do sul e sudeste. In: *VI Reunião da ABEVE. Avaliação e o Direito à qualidade da Educação*. Fortaleza/CE. 31 de agosto a 02 de setembro de 2011. p. 1-18.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. *O público e o privado na educação*. São Paulo: Xamã, 2005.
- AFONSO, Almerindo Janela. Avaliação em educação: perspectivas de emancipação social ou regulação gestonária? In: MELO, Marcos Muniz (Org.). *Avaliação na educação*. Pinhais: Editora Melo, 2007.
- AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação Educacional: regulação ou emancipação para uma nova sociologia das práticas avaliativas contemporâneas*. 3 ed. São Paulo, 2005.
- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais. *Revista Brasileira de Educação*. Nº 22, Jan/Fev/Mar/Abr, 2003.
- AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, nº 69, 1999, p. 139-164.
- ANDRADE, Alenis Cleusa. Avaliação em larga escala na educação básica Prova Brasil: perspectiva da gestão democrática. In: *XI Congresso Nacional de Educação – EDUCERE e I Seminário Internacional de Representações Sociais de educação – SIRSSSE*. Curitiba/PR, 07 a 10 de novembro, 2011.
- ANDRADE, Claudia Castro. A fenomenologia da percepção a partir da autopoiesis de Humberto Maturana e Francisco Varela. *Griot – Revista de Filosofia, Amargosa, Bahia – Brasil*, v.6, n.2, dezembro/2012/[www.ufrb.edu.br/griot](http://www.ufrb.edu.br/griot) 9.
- ANGRA DOS REIS. *Prefeitura de Angra dos Reis*. Disponível em: <<http://www.angra.rj.gov.br/downloads/bo/BO-259EXTRAem19-05-2010.pdf>>. Acesso em 13 Nov. 2013.
- AKKARI, Abdeljalil. *Internacionalização das políticas educacionais*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- ASSUNÇÃO, M.F.; CARNEIRO, V.L. O papel do Estado e as políticas públicas de educação: uma análise das avaliações externas no ensino fundamental. *RBPAAE*. v. 28, n. 3, p. 645-663, 2012.

AURELIANO, Francisca Edilma Braga Soares; QUEIROZ, Maria Aparecida. A percepção das políticas de avaliação externa pelos gestores: uma análise dos municípios do Rio Grande de Janeiro e Duque de Caxias. In: *ANPAE. XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social*. Pernambuco, 2013.

ARRUDA, C. P.; NORONHA, A. B. Análise do SAEM – Sistema de Avaliação das escolas municipais aplicado na rede pública de Uberaba – MG. In: *ANPAE. XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Direitos Humanos e Cidadania – desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação*. 11 a 14 de agosto. Vitória, 2009.

AUSTIN, J. L. *Quando dizer e fazer: palavras e ação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

AZAMBUJA, Gládis Andréia Chiapinotto. Entrevista II. [jul. 2013]. Entrevistadora: ROSA, S. M. O. Bagé, 2013. 1 arquivo. Mp3 (60 min.).

AZEVEDO, J. M. L. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A. S. *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2011.

AZEVEDO, J.M.L.; AGUIAR, M.A. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V. (Coord.). *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: inep, 1999.

BAGÉ. *Secretaria Municipal de Educação de Bagé*. 2013. Disponível em: <[www.bage.rs.gov.br](http://www.bage.rs.gov.br)>. Acesso em: 25 Ago. 2013.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. *Políticas Educacionais: questões e dilemmas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S. *The education debate*. Bristol: The Policy, 2008.

BALL, S. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BALL, S. Stephen Ball e a educação (entrevista a Lucíola Licínio de C. P. Santos). *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n.40, p. 11-25, dez., 2004.

BALL, S. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BALL, S.J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem fronteiras*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. XXVII-XLIII, 2001.

BALL, S. *Educational reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, R. ; BALL, S. GOLD, A. *A reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BAKHTIN, M. *Estética da criação verbal*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

BARCELLOS, A. P. de. O número existencial e algumas fundamentações: Jonh Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. In: TORRES, R. L. (Org.). *Legitimação dos direitos humanos*. 2 ed. Revista e ampliada. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Portugal: Edições 70, 2004.

BARROSO, J. (org.) *A regulação das políticas públicas de educação: espaços dinâmicos e atores*. Universidade de Lisboa: Editora da Unidade de Investigação de Ciências da Educação, 2006.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BARROSO, J. *A escola pública: regulação, desregulação e privatização*. Porto: ASA, 2003.

BARROSO, J. Systèmes éducatifs, modes de régulation ET d'évaluation scolaires ET politiques de lutte contre les inégalités em Angleterre, Belgique, France, Hongrie ET au Portugal – *Synthèses des études de cãs nationales*. 2002. Disponível em <http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>.

BASTOS, Saionara. Entrevista VII. [Ago. 2013]. Entrevistadora: ROSA, S. M. O. Canoas, 2013. 1 Arquivo. Mp3 (48 min).

BAUER, A.; GATTI, B. A. (Orgs.). *Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil - implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. v. 2 Florianópolis: Editora INSUKAR, 2013, p. 193-210. ISBN: 978-85-7474-712-5.

BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BONAMINO, A. C.; LIMA, N. C. M. Aspectos da gestão escolar e seus efeitos no desempenho dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. In: MARTINS, A. M.; CALDERÓN, A. I.; GANZELI, P.; GARCIA, T. O. G. *Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudança*. Campinas: Autores Associados, 2013.

BONAMINO, Alicia; SOUZA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

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

BONDAN, Gabriela Sabrina. Entrevista I. [Jul. 2013]. Entrevistadora: ROSA, S. M. O. Três Passos, 2013. 1 Arquivo. Mp3 (49 min).

BONDIOLI, A. *O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada*. Campinas: Autores Associados, 2004.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CEB nº 2 de 27 de setembro de 2013*.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CEB nº 4 de 13 de julho de 2010*.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB nº 7 de 19 de abril de 2007*.

BRASIL, Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. LDBEN. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172. 9 de janeiro de 2001. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>.

BRASIL, Lei nº 8.529, de 2 de Janeiro de 1946. *Câmara dos Deputados*. Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br>.

BRASIL. *Ministério da Educação*. Disponível em: < <http://pacto.mec.gov.br/o-pacto> [http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset\\_publisher/6AhJ/content/diretores-e-professores](http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6AhJ/content/diretores-e-professores) [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18838&Itemid=811](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18838&Itemid=811) [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18843&Itemid=811](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18843&Itemid=811) [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18844&Itemid=811](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18844&Itemid=811) <http://www.obmep.org.br/regulamento.html>. Acesso em 08 Set. 2013.

BRASIL. *Ministério da Administração da Reforma do Estado*. Disponível em: < [www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf) > Acesso em 03 Jun. 2013.

CAGGIANO, Mônica Herman S. Federalismo incompleto: descentralização e indefinição de competências. *Revista de Direito Mackenzie*, São Paulo, n. 2, p. 31-44, mar. 2003.

CAMPINAS. *Prefeitura de Campinas*. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/educacao/deptopedagogico/avaliacaopedagogica/plan>

o de avaliacao institucional da rede municipa %20de campinas.pdf. Acesso em 13 de Nov. 2013.

CAMPOS, Maria Malta. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. *Cadernos de Pesquisa* v.43 n.148 p.22-43 jan./abr. 2013.

CANOAS. *Secretaria Municipal de Educação de Canoas*. 2013. Disponível em: <[www.canoas.rs.gov.br](http://www.canoas.rs.gov.br)>. Acesso em: 25 de Ago. 2013.

CAPPELLARI, Monalise. Entrevista IV. [Jul. 2013]. Entrevistadora: ROSA, S. M. O. Carazinho, 2013. 1 Arquivo. Mp3 (60 min)

CARAZINHO. *Secretaria Municipal de Educação de Carazinho*. 2013. Disponível em: <[www.carazinho.rs.gov.br](http://www.carazinho.rs.gov.br)>. Acesso em: 25 Ago. 2013.

CARVALHO, Luis Miguel. Multirregulação, comparações internacionais e conhecimento pericial. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2011.

CARVALHO, G. F. S.; MACEDO, M. S. A. N. Avaliação oficial: o que dizem os professores sobre o impacto na prática docente. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.37,n.3, p. 549 - 564, set./dez. 2011.

CASTRO, M. L. S.; SOUZA, M. V. Estabilidade na gestão uma dimensão importante para o alcance de resultados na educação municipal. In: In: *V Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação*. 14/04 a 16/04. Porto, Portugal, 2014.

CASTRO. *Prefeitura de Castro*. Disponível em: <<http://www.castro.pr.gov.br/site/>> Acesso em: 13 Nov. 2013.

CHAVES, V. Q.; LOEHDER, T. M. L. Experiência de avaliação autônoma indicador de qualidade na educação? In: *IX ANPEDSUL Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul*. 29/07 a 01/08. Caxias do Sul, 2012.

COSTA, Marisa Vorraber. Mídia, magistério e política cultural. In: COSTA, Marisa Vorraber (org.). *Estudos culturais em educação: mídia, arquitetura, brinquedo, biologia, literatura, cinema...* 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Volume II. Brasília: MEC, 2008.

DALE, R. Brief critical commentary on CWEC and GSAE 8 yaers on. Paper presented to 52th *Conference Comparative and International Education Society* (Cies), Teachers College, Columbia University, New York, March 2008, p. 17-21, 2008.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L.C. (Org.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 13-62.

DIEBOLT, Claude. Education, Systèmeet regulation. Comunicação apresentada a Journées d'études La régulation Du système éducatif. *Fondation Nationale dès Sciences Politiques*, Paris, 26-27, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, Ago. 2009.

DUARTE, C. S. *Direito público subjetivo e políticas educacionais*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, n. 18, p. 113-118, 2004.

DUFOUR, Éric. *L'esthétique musicale formaliste de Humain trop humain*. In: NietzscheStudien (28) Berlim/Nova York: de Gruyter, 1999, pp. 215-235.

EAGLETON, Terry. *A idéia de cultura*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: uma história dos costumes*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

ESQUISANI, R. S.; SILVEIRA, T. M. L. L. Repercussões da avaliação educacional em larga escala: argumentos da imprensa em um contexto local. In: *XI Congresso Nacional de Educação –EDUCERE e I Seminário Internacional de Representações Sociais de educação – SIRSSSE*. Curitiba/PR, 07 a 10 de novembro, 2011.

ESTEBAN, Maria Teresa. Considerações sobre a política de avaliação da alfabetização: pensando a partir do cotidiano escolar. *Revista Brasileira de Educação* v. 17 n. 51 set.-dez. 2012.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antônio Ricardo. Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. In: *EnANPAD - 30º Encontro da ANPAD*. Salvador/BA, 23 a 27 de setembro, 2006.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Os Campos da Pesquisa em Educação do Campo: espaços e territórios como categorias essenciais. In: MOLINA, Mônica Castagna. *Educação do Campo e Pesquisa: questões para reflexão*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006.

FERREIRA, Vânia Maria Tavares; NEUHAUS, Viviane Harnisgh. Entrevista III. [Jul. 2013]. Entrevistadora: ROSA, S. M. O. Carazinho, 2013. 1 Arquivo. Mp3 (58 min).

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Os projetos financiados pelo banco mundial para o ensino fundamental no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009.

FILHO, G. I; SILVA, M. A. Reformas Educacionais durante a Primeira República no Brasil. In: SAVIANI, D. *Estado e Políticas Educacionais na história da educação brasileira*. Vitória: EDUFES, 2011.

FRANCO C.; ALVES. F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 989-1014, out. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Políticas públicas de responsabilização na educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 336, n. 119, p. 345-351, abr/jun. 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. Petrópolis: Vozes, 2009.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 99. Maio/ago. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005.

FOGAÇA, José. *Vento Negro*. Disponível em: <[http://wikipedia.org/wiki/jos%C3%A9\\_Foga%C3%7a#carreira art.C3.ADstica e doce nte](http://wikipedia.org/wiki/jos%C3%A9_Foga%C3%7a#carreira_art.C3.ADstica_e doce_nte)>. Acesso em 12 Out. 2013.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002.

FONSECA, Marília. É possível articular o projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola? Reflexões sobre a reforma do estado e a gestão da escola básica. In: E.B.; OLIVEIRA, D. A. (Orgs.) *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FOUCAULT, M. *A Arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

GAJARDO, M., (1999). Reformas educativas en América Latina: balance de una década. *Documento de Trabajo*, Santiago de Chile, PREAL, nº 15, set. Disponível em: <[www.preal.cl](http://www.preal.cl)>.

GASKELL. G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M; GASKELL. G. *Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. Record, 2004.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Gilberto. *Oriente*. 2013. Disponível em: <<http://www.gilbertogil.com.br>>. Acesso em 07/03/2013.

GIL, N. L. Campo Educacional e Campo Estatístico: diferentes apropriações dos números do ensino. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 511-526, maio/ago. 2012.

GILL, Rosalind. Análise de discurso. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GLOBO. *Rede Globo*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/07/idh-municipal-do-brasil-cresce-475-em-20-anos-aponta-pnud.html>>. Acesso em 21 Set. 2013.

GONÇALVES, Nelson. *Escultura*. Disponível em: <[http://www.paixaoeromance.com/50decada/escultura/h\\_escultura.htm](http://www.paixaoeromance.com/50decada/escultura/h_escultura.htm)>. Acesso em 15 Jul. 2013.

GUIRALDELLI, JR. *A história da educação*. São Paulo: Cortez, 1994.

HALL, Stuart. The Work of Representation. In: HALL, Stuart. (org.) *Representation. Cultural Representations and Signifying*. Sage/Open University: London/Thousand Oaks/New Delhi, 1999.

HALL, Stuart. A centralidade da cultura: nota sobre as revoluções culturais do nosso tempo. In: *Educação e Realidade*, 22 (2): jul./dez., p. 15-46, 1997.

HYPÓLITO Álvaro Moreira. Políticas curriculares, estado e regulação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out.-dez. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

HORTA, José Silvério Baia. A Política educacional do Estado Novo. In: SAVIANE, Demerval (Org.). *Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira*. Vitória: EDUFES, 2011.

HORTA NETO, João Luiz. *Avaliação Externa: a utilização dos resultados do Saeb 2003 na gestão do sistema público de ensino fundamental no Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado, UNB, 2006.

IBGE. IBGE Cidades. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 Nov. 2013.  
IGREJINHA. *Secretaria Municipal de Educação*, 2013. Disponível em: <[www.igrejinha.rs.gov.br](http://www.igrejinha.rs.gov.br)>. Acesso em: 25 Ago. 2013.

INEP. *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*. 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>> Acesso em 03 Jun. 2013.

INEP. *PISA*. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/c/journal/view\\_article\\_content?groupId=10157&articleId=15467&version=1.0](http://portal.inep.gov.br/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=15467&version=1.0)> Acesso em 03 Jun. 2013. <<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>>. Acesso em 30 Set. 2013.



INEP. *Prova Brasil*. Disponível em: <<http://provabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 Set. 2013.

INEP. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/download/Ideb/Nota\\_Tecnica\\_n2\\_metas\\_intermediarias\\_IDEB.pdf](http://download.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf). Acesso em 27 Ago. 2013.

JANTSCH, Ari Paulo. Os conceitos no ato teórico-metodológico do labor científico. In: Bianchetti, Lúcio; MEKSENAS, Paulo (Orgs.). *A trama do conhecimento: teoria, método e escrita em ciência e pesquisa*. Campinas: Papirus, 2008.

KOETZ, C. M.; WERLE, F. O. C. Trajetória do sistema de avaliação do rendimento escolar do Estado do Rio Grande do Sul. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 77, p. 677-700, out./dez. 2012.

KRAWCZYK, Nora. *A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais*. Revista Brasileira de Educação, nº 19, Jan/Fev/Mar/Abr 2002.

LARROSA, Jorge. Tecnologias do eu e educação. In: SILVA, Tomaz Tadeu da. (org.). *O sujeito da educação: estudos foucaultianos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LEAL, T. F. A aprendizagem dos princípios básicos do sistema alfabético: por é importante sistematizar o ensino? In: ALBUQUERQUE, E. & LEAL, T. (org) *A alfabetização de jovens adultos em uma perspectiva para o letramento*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. Ed. 5ª. São Paulo: Editora Alternativa, 2004.

LIMA I. G.; GANDIN, L. A. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 69-84, jan./jun. 2012.

LOPES, Eliane Marta Teixeira. O aprendiz de feiticeiro e o mestre historiador: quem faz a história? In: STEFHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara (org.). *Histórias e Memórias da Educação no Brasil, v. I*. Petrópolis: Vozes, 2004.

LUBIAN, Maria Emília; CHAVES, Viviane de Quevedo; ESQUISANI, Rosimar Siqueira. Em busca da qualidade na educação: experiência de avaliação externa municipal. In: In: *XI Congresso Nacional de Educação –EDUCERE e I Seminário Internacional de Representações Sociais de educação – SIRSSE*. Curitiba/PR, 07 a 10 de novembro, 2011.

LUDKE, M. O que vale em avaliação. *Educação e Seleção*, São Paulo, n. 9, p. 27-36, 1984.

MACHADO, Irene A. Texto & gênero: fronteiras. In: DIETZSCH, Mary Julia Martins (org.). *Espaços da linguagem na educação*. São Paulo: Humanistas/FFLCH/USP, 1999.

MAIA, Luciano Mariz. Educação em direitos humanos e tratados internacionais de direitos humanos. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy (Org.). *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

MAINARDES, J; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MAINARDES, J. *Reinterpretando os ciclos de aprendizagem*. São Paulo: Cortez, 2007.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 27, nº 94 - pp. 01-21, Jan/Abr. 2006.

MARCONI, M de A.; LAKATOS, E.M. *Metodologia do trabalho científico*. 5. ed. Rev. Ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

MARÍLIA. *Prefeitura de Marília*. Disponível em: <http://secretariamunicipalmarilia.blogspot.com.br/search/label/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Externa>. Acesso em 25 Out. 2013.

MAROY, Christian; DUPRIEZ, Vicent. La régulation dans lês système scolaris. Proposition théorique et analyse du cadre strusturel en Belgique francophone. In: *Revue Française de Pédagogie*, nº 130, jan/fev/mar, 2000. P. 73-87.

MARQUES, C. A.; OLIVEIRA, E.M.; FONSÊCA, A. S. A.; JUNIOR, M. E. Sistemas Municipais de Avaliação do Estado do Ceará. In: VIANA, T. V.; CIASCA, M. I. L.; SOBRAL, A. E. *Múltiplas Dimensões em Avaliação Educacional*. Fortaleza: Imprece, 2010.

MARTINS, A. M. Estudos em políticas educacionais: uma discussão metodológica. In: MARTINS, A.M.; WERLE, F.O.C. *Políticas educacionais: elementos para reflexão*. Porto Alegre: Redes Editora, 2010.

MARTINS, Hebert Gomes. Fala que eu te escuto: avaliação institucional como espaço potencial para a gestão participação. In: *ANPAE. XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social*. Pernambuco, 2013.

MASSON, Lilia; SIQUEIRA, Albéres Ferreira. Entrevista I. [jul. 2013]. Entrevistadora: ROSA, S. M. O. Bagé, 2013. 1 arquivo. Mp3 (55 min).

MATURANA, H. R.; VARELA, F. *A árvore do conhecimento: as bases biológicas do entendimento humano*. Campinas, SP: Psy II, 1995.

MAUÉS, O. C. As políticas educacionais e o sistema de avaliação. In: *XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Políticas Públicas e gestão da*

educação – construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. 26 a 30 de abril, São Paulo, 2011.

MEEUS, Wil; PETEGEM, Peter Van; ENGELS, Nadine. *Validity and reliability of portfolio assessment in pre-service teacher education*. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, v. 34, n. 4, p. 401-413, 2009.

MOACYR, P. *A instrução e o império*. São Paulo: Nacional, 1937.

MORAIS, A. G. *Consciência Fonológica e Metodologias de Alfabetização*. *Presença Pedagógica*, v. 12, p. 58-67, 2006.

NEGRI, João Alberto de; KUBOTA, Luís Cláudio. *Estrutura e dinâmica do Setor de Serviços no Brasil*. Brasília: IPEA, 2006.

NESSLER, Nádia Cristina; FAURI, Marielza Teipel. Entrevista II. [Jul. 2013]. Entrevistadora: ROSA, S. M. O. Três Passos, 2013. 1 Arquivo. Mp3 (48 min).

NONAKA, Ikujiro e TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação do Conhecimento na Empresa: como as empresas geram a dinâmica da inovação*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

NOVA PETRÓPOLIS. *Secretaria Municipal de Educação*. 2013. Disponível em: <[www.novapetropolis.rs.gov.br](http://www.novapetropolis.rs.gov.br)>. Acesso em: 25 Ago. 2013.

NÓVOA, António. Pesquisa em Educação como Processo Dinâmico, Aberto e Imaginativo: uma entrevista com António Nóvoa. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 533-543, maio/ago. 2011. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/edu\\_realidade](http://www.ufrgs.br/edu_realidade).

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBPAAE* – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. *Educação e Sociedade*, vol. 26, n. 92, out. 2005, p. 753-775.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*. Jan /Fev /Mar /Abr. Nº 28, 2005.

OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Vozes, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. Assembléia Geral. Resolução 2200 A de dezembro de 1966. *Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos*. (International Covenant on Civil and Political Rights).

PARENTE F.A.G.; SANTOS, A. C. F; TORT, A. C. Os 100 anos do átomo de Bohr. *Revista Brasileira de Ensino de Física*, v. 35, n. 4, 4301, 2013.

PECI, A.; VIEIRA, M. M. F.; CLEGG, S. R. A Construção do “Real” e Práticas Discursivas: o Poder nos Processos de Institucionaliz(ação). *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, n. 3, Jul./Set. 2006, p. 51-71.

PEREIRA, Carla; CRUZ, Eduardo; LUCENA, Aldina. Portefólio profissional – um instrumento para o desenvolvimento profissional contínuo. *EssFisiOnline*, v. 2, n. 3, p. 70-89, 2006.

PERONI, V. Políticas Educacionais e a relação público/privado. Texto apresentado no GT Educação Especial, ANPED, 2009 (CD) artigo disponível em <http://www.ufrgs.br/faced/peroni/>, 2009.

PETROLINA. *Prefeitura de Petrolina*. Disponível em: <http://www.petrolina.pe.gov.br/2010/notas.php?id=641>. Acesso em 13 Nov. 2013.

PIMENTA, C. O. *Avaliações externas e o trabalho de coordenadores pedagógicos: estudo de uma rede municipal paulista*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2012. Dissertação de Mestrado.

POLON, T. L. P. *Identificação dos perfis de liderança e características relacionadas à gestão pedagógica e eficaz nas escolas participantes do Projeto GERES – Estudo Longitudinal Geração escolar 2005 – Polo Rio de Janeiro*. 314f. (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

POPKEWITZ, Thomas. Reforms as the social administration of the child: globalization of Knowledge and power. In: Nicholas Burbules and Carlos Alberto Torres. *Globalization and education: critical perspectives*. New York: Routledge, 2000.

POPKEWITZ, Tom & LINDBLAD, Sverker. Estatísticas educacionais como um sistema de razão – Relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. *Educação e Realidade*, n. 75, ago. 2001, p. 111- 148.

POPKEWITZ, T. Profissionalização e Formação de Professores: algumas notas sobre a sua história, ideologia e potencial. In: A. Nóvoa (Coord.), *Os professores e a sua Formação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1992. pp. 32-49.

PORTAL BRASIL. *Atos Internacionais*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2012/05/atos-internacionais>. Acesso em: 08 de Set. 2013.

PORTELA, R. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Realidade*. Campinas: CEDES/UNICAMP, vol. 28. n. 100, 2007.

PRATTEIN. *Consultoria Educacional*. Disponível em: [http://prattein.com.br/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=80:municipio-mineiro-desenvolve-experiencia-inovadora-de-avaliacao-educacional&catid=109:gestao-educacional&Itemid=200](http://prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=80:municipio-mineiro-desenvolve-experiencia-inovadora-de-avaliacao-educacional&catid=109:gestao-educacional&Itemid=200). Acesso em 25 de Out. 2013.

PREAL – Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina, (1999). Las tendencias de las reformas y los nudos de conflicto com los elencos sindicales. *Serie PREAL Informa*, jun. Disponível em: <[www.preal.cl](http://www.preal.cl)>.

PDT. *Partido Democrático Trabalhista*. Disponível em: <<http://www.pdt.org.br/noticias/pdt-de-carazinho-rs-realiza-encontro-de-mobilizacao>>. Acesso em 02 Abr. 2014.

PDT/RS. *Partido Democrático Trabalhista no Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://www.pdtrs.org.br/>>. Acesso em 02 Abr. 2014.

PTB. *Partido Trabalhista Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.ptb.org.br/>>. Acesso em 02 Abr. 2014.

PTB/RS. *Partido Trabalhista Brasileiro no Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://portal.ptbrs.org.br/>; <http://ptcanoas.com.br/>>. Acesso em 02 Abr. 2014.

PT. *Partido dos Trabalhadores*. Disponível em: <<http://partidodostrabalhadoredebate.blogspot.com.br/>>. Acesso em 02 Abr. 2014.

RAUPP, Maria Rosane da Silva. Entrevista VIII. [Ago. 2013]. Entrevistadora: ROSA S. M. O. R. Canoas, 2013. 1 Arquivo. Mp3 (57 min.).

RIO DE JANEIRO. *Prefeitura do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=1142578http://www.educacao.ufrj.br/dkcarrasqueira.pdf>>. Acesso em: 13 Nov. 2013.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. *Cadernos EBAPE.BR* - Volume II – Número 1 – Março 2004.

RODRIGUES, Lupicínio. *Esses Moços*. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/blogdaamazonia/blog/2012/07/01/compositor-gaucha-lupicinio-rodrigues-foi-presos-da-ditadura>>. Acesso em 20 Set. 2013.

ROSA, S. M. O. R.; PIRES, I. G. Nas trilhas da avaliação externa: redes interdiscursivas. In: *ANPAE. XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social*. Pernambuco, 2013.

ROSA, S. M. O. R. *Protagonismo na avaliação externa: a construção coletiva do Canoas Avalia*. Canoas: Editora Unilasalle, 2012.

ROSA, S. M. O. *Ensino Fundamental de Nove Anos: as armadilhas civilizatórias nas revistas veja, isto é, educação e nova escola*. Canoas: ULBRA, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2008. Dissertação de Mestrado.

SÃO PAULO, *Prefeitura de São Paulo*. Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/nucleo/AnonimoSistema/MenuTexto.aspx?MenuID=48&MenuIDAberto=23>>. Acesso em 13 Nov. 2013.

SANTOS, Almir Paulo dos. *Gestão Democrática nos sistemas municipais de ensino de Santa Catarina: implicações da avaliação em larga escala*. São Leopoldo: UNISINOS, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2012. Tese.

SANTOS, L. L. Entrevista Stephen Ball e a educação. *Educação em Revista*. BH, UFMG, v. 40, p. 11-26, dez 2004.

SANTOS, M. *Por uma Geografia Nova*. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SANTOS, B. S. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política* (2006). São Paulo: Cortez, 2010.

SAVIANI, D. *Estado e Políticas Educacionais na história da educação brasileira*. Vitória: EDUFES, 2011.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. *Dialogando sobre políticas de regulação e avaliação no campo da educação*. Roteiro, Joaçaba, v. 37, n. 2, p. 185-190, jul./dez. 2012.

SCHRIEWER, J. L'internationalization des discours sur l'éducation: adoption d'une "idéologie mondiale" ou persistance du style de "reflexion systémique" spécifiquement nationale? *Révue Française de Pédagogie*, n. 146, p. 7-26, 2004.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SELLARS, Wilfrid. *Empiricism and Philosophy of mind*. Cambridge: Havard University Press, 1997.

SENRA, N. de C. *O Saber e o Poder das Estatísticas: uma histórias das relações dos estatísticos com os estados nacionais e com as ciências*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2005.

SERTÃO SANTANA. *Secretaria Municipal de Educação*. Disponível em: <[www.sertaosantana-rs.com.br](http://www.sertaosantana-rs.com.br)>. Acesso em: 25 Ago 2013.

SILVA, J. A da. *Curso de Direito Penal Positivo*. 22ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Caderno Cedes*. Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 7 set. 2012.

SILVEIRA, A. A. D.; PRIETO, R. G. *Inclusão, educação especial e poder judiciário: do direito a usufruir direitos*. RBPAAE - v. 28, n. 3, p. 719-737, set/dez. 2012.

SILVEIRA, C. L. A.; FERRON, A. Reflexões sobre a avaliação externa no contexto de uma rede municipal de ensino: elemento para pontuar a qualidade na educação. In: *IX Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul: A Pós-graduação e sua interlocuções com a educação básica*. 29 de julho a 1º de agosto de 2012, Caxias do Sul, 2012.

SOARES, Carlos Renato. *Sistemas de Avaliações em Larga Escala na Perspectiva Histórico-Cultural: o caso do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE*. Dissertação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2011.

SOBRINHO, José Dias. *Avaliação: políticas educacionais e reformas na educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Cynthia Pereira. A criança-aluno transformada em números (1890-1960). In: STEFHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara (org.). *Histórias e Memórias da Educação no Brasil, v. III*. Petrópolis: Vozes, 2009.

SOUSA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003.

SOUSA, S. Z. L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, p. 175-190, julho/2003.

STEPHANOU, M; BASTOS, M. H. C. (orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil*, 3 vol. Petrópolis: Vozes, 2005.

TARDIF, Maurice. *Saberes docentes e formação profissional*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

TEODORO, António. *A educação em tempos de globalização neoliberal*. Brasília: Liber Livro, 2011.

TEODORO, António. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: Stephen R. Stoer, Luíza Cortesão, José A. Correa. *Transnacionalização da educação: da crise da educação à educação da crise*. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

TIRAMONTI, G., (2001). Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90. *Documento de trabajo*, Santiago de Chile, PREAL, nº 19. Disponível em: <[www.preal.cl](http://www.preal.cl)>.

TRAVERSINI, Clarice; BELLO, Samuel Edmundo L. O numerável, o mensurável e o auditável: estatística como tecnologia para governar. *Educação e Realidade*. Porto Alegre, n. 34, n. 2, mai/ago. 2009.

UNISINOS. *Programa de Pós-Graduação em Educação*. São Leopoldo, 2012. Disponível em: <<http://www.unisinos.br/mestrado-e-doutorado/educacao/linhas-de-pesquisa>>. Acesso em 10 set. 2012.

UNCME. *União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação*. Brasília, 2013. Disponível em: <[www.uncme.com.br](http://www.uncme.com.br)>. Acesso em 07 mar. 2013.

UNCME/RS. *União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://www.uncmers.com.br>>. Acesso em 07 mar. 2013.

VALENTE, Wagner Rodrigues. *Avaliação em Matemática: História e Perspectivas Atuais. Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico*. Campinas, SP: Papirus, 2008.

VARELA, Julia. O estatuto do saber pedagógico. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *O sujeito da educação: estudos foucaultianos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

VEIGA-NETO, Alfredo José da. Cultura, culturas e educação. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n.23, p. 5-15, maio/jun./jul./ago., 2003.

VEIGA-NETO, Alfredo José da. Michel Foucault e os Estudos Culturais. In: COSTA, Marisa Vorraber. *Estudos Culturais em Educação – mídia, arquitetura, brinquedo, biologia, literatura, cinema...* Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 2000, p. 37-69.

VEIGA, Cynthia Greive. A escolarização como projeto de civilização. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 90-103, set./out./nov./dez., 2002.

VILLAS BOAS, Benigna Maria de Freitas. *Portfólio, avaliação e trabalho pedagógico*.-São Paulo, Papirus,2004.

VIOLA, Solon Eduardo Annes. Direitos humanos no Brasil: abrindo portas sob neblina. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy, et.al. *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

WERLE, F. O. C. *Avaliação em larga escala: foco na escola*. Brasília: Liber Livro Editora, 2010.

WERLE, F. O. C.. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.



## APÊNDICE

### ROTEIRO DE ENTREVISTA SME E ESCOLAS

- ✓ Agradecer pela disponibilidade em conceder a entrevista e realçar a relevância da narrativa oral do entrevistado no contexto da pesquisa. Reforçar a preservação do sigilo quanto à identidade individual;
- ✓ Esclarecer os propósitos da pesquisa (reforçar a ideia que não se trata de avaliar o grau de conhecimentos que possui sobre o assunto);
- ✓ Informar sobre os procedimentos e etapas posteriores (transcrição, aprovação e aplicação dos dados coletados);
- ✓ Especificar os objetivos da entrevista em si;
- ✓ Obter autorização por escrito.

#### PARTE I

1. Síntese sobre a trajetória profissional do(a) entrevistado(a): formação, ano que ingressou no magistério, escolas que já trabalhou, áreas de atuação na docência e função que ocupa.
2. Como você avalia as políticas de avaliação implementadas atualmente pelo Governo Federal na modalidade do Ensino Fundamental?
3. A escola utiliza os dados divulgados pelo INEP para pensar e construir Plano de Ação da Escola?
4. Os índices das avaliações externas nacionais são divulgados e discutidos com os professores municipais? De que forma?
5. A comunidade em geral tem conhecimento dos resultados das avaliações externas nacionais?
6. Como você analisa os dados do IDEB do seu município?

## PARTE II

1. Como a Secretaria Municipal de Educação acompanha os processos educacionais da escola?
2. Qual a importância da avaliação na cultura escolarizada?
3. Quais são as estratégias avaliativas adotada pela escola? A escola realiza Avaliação Institucional? Qual o período?
4. De que forma os professores participam dessas práticas?
5. Como é realizada a devolutiva dos resultados avaliativos?
6. Como são organizados os encontros formativos (espaços políticos) para discussão sobre a ação educativa na escola?
7. Os resultados avaliativos são considerados na construção da PPP da escola?
8. Qual é o papel do Conselho Escolar na construção, sistematização e reflexão sobre os instrumentos avaliativos da escola?
9. Os dados avaliativos (nacional/local) são divulgados para a comunidade em geral?10.
10. Como avalia a “autonomia” do gestor escolar na contemporaneidade?
11. A SME oferece formação continuada para os Gestores Escolares?

## SISTEMATIZAÇÃO DA REVISÃO DA LITERATURA

<b>1 - BIBLIOTECA DIGITAL BRASILEIRA DE TESES E DISSERTAÇÕES</b>	
<b>TÍTULO</b>	<b>Avaliações externas e o trabalho de coordenadores pedagógicos: estudo de uma rede municipal paulista</b>
<b>AUTOR</b>	Cláudia Oliveira Pimenta
<b>ORIENTADOR/A</b>	Sandra Maria Zakia Lian Sousa
<b>TRABALHO</b>	Dissertação de Mestrado
<b>INSTITUIÇÃO</b>	Universidade de São Paulo
<b>PALAVRAS-CHAVE</b>	<u>Administração da educação, Avaliação da educação, Coordenadores escolares</u>
<b>LOCAL</b>	São Paulo
<b>ANO</b>	<b>2012</b>
<b>RESUMO</b>	<p>Esta pesquisa buscou investigar e analisar se e como as avaliações externas vêm influenciando o exercício da coordenação pedagógica no Ensino Fundamental I da rede pública de educação do município de Indaiatuba/SP, explorando possíveis implicações para a gestão pedagógica do trabalho escolar. A escolha do município deveu-se ao fato de o mesmo ter obtido um alto desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no ano de 2007, e por apresentar características relevantes para nosso estudo, entre as quais: a utilização da Prova Brasil e da Provinha Brasil, do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e de avaliação externa própria elaborada pela Secretaria Municipal de Educação a Avaliação Municipal do Desempenho do Aluno (AMDA). Além disso, há na Secretaria um setor específico para cuidar das avaliações. Partiu-se da suposição de que essas avaliações têm gerado mudanças nas propostas e ações de natureza pedagógica e administrativa sob responsabilidade do coordenador pedagógico. É ele também que, usualmente, tem se responsabilizado pela organização dos processos avaliativos da escola, sejam eles internos ou externos. Dada a relevância que as avaliações externas vêm apresentando nas últimas décadas no Brasil e a hipótese assumida neste trabalho de sua crescente importância para o cotidiano das escolas, intencionamos apreender, por meio de manifestações expressas pelos coordenadores pedagógicos, em que medida as avaliações interferem na organização e dinâmica do seu trabalho, bem como da gestão pedagógica da escola. A pesquisa identificou influências relevantes das avaliações na organização do trabalho desses profissionais e das escolas, indicando movimentos de apropriação dos materiais e dados produzidos pelas avaliações no trabalho pedagógico.</p>



UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação  
Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO

**AVALIAÇÃO EXTERNA COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DOS PROCESSOS EDUCACIONAIS:  
UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL**

Sônia Maria Oliveira da Rosa

**PORTFÓLIO DE BORDO: ESTRATÉGIAS ORGÂNICAS DE COLETA DE  
DADOS E ORGANIZAÇÃO DE DOCUMENTOS**

## **PORTFÓLIO DE BORDO: ESTRATÉGIAS ORGÂNICAS DE COLETA DE DADOS E ORGANIZAÇÃO DE DOCUMENTOS**

No decorrer da trilha investigativa percebi que a necessidade de organizar, agrupar e separar os documentos, textos, dispositivos legais entre outros tornou-se necessário. A escolha pelo portfólio de bordo permitiu ordenar tais documentos de forma refletida, arranjada e contínua. Dessa forma, o portfólio foi se constituindo como uma ferramenta produtiva para disposição e apresentação dos materiais de pesquisa. O instrumento, além de acoplar a coleta de dados da pesquisa também assumiu um caráter avaliativo, uma vez que os textos produzidos no Projeto de Pesquisa foram problematizados, ressignificados e avaliados pela minha orientadora, em que reconheço notável dedicação nas orientações. Os materiais escolhidos estrategicamente para este trabalho merecem atenção quanto ao seu ordenamento, considerando os textos e contextos, cabendo ao pesquisador decidir sobre sua construção e organização. A possibilidade de acrescentar, retirar ou substituir documentos está prevista e ocorrerá conforme o desenho em que a pesquisa for tomando, desde que justificada adequadamente, considerando as estratégias e o rigor na investigação, bem como a observação aos pareceres dos avaliadores da banca.

Para além disso, permite o acompanhamento da evolução e do desenvolvimento da pesquisa enquanto instrumento válido na coleta dos dados qualitativos. O portfólio de bordo possibilita diferentes olhares para os documentos relacionados à pesquisa, apresentando pistas importantes para futuros investimentos científicos. Auxilia ainda no planejamento do Projeto de Pesquisa, na metodologia mais pertinente para abordar os achados investigativos a fim de alcançar os objetivos da pesquisa.

A utilização do portfólio de bordo, nesta pesquisa, tem o objetivo de reunir produtos autênticos e variados: coletas documentais e transcrições das entrevistas realizadas nos municípios, apêndices produzidos pela autora da pesquisa e documentos legais pertinentes ao tema que serão engendrados nas análises.

## **ORGANIZAÇÃO DO PORTFÓLIO**

- 1 PROJETO INDICADORES DE QUALIDADE E GESTÃO DEMOCRÁTICA – NÚCLEO EM REDE
- 2 QUADRO: REVISÃO DA LITERATURA
- 3 SISTEMATIZAÇÃO DA REVISÃO DA LITERATURA
- 4 PESQUISA INICIAL – UNCME
- 5 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA AOS MUNICÍPIOS IDENTIFICADOS
- 6 ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA
- 7 TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS
- 8 IDEB DOS MUNICÍPIOS EM ESTUDO
- 9 MATERIAL SOBRE O FÓRUM AVANÇADO DE SOCIALIZAÇÃO DOS INDICADORES LOCAIS NA GESTÃO PÚBLICA FASILGEP/CANOAS
- 10 LETRAS DAS MÚSICAS UTILIZADAS NA PESQUISA
- 11 PUBLICAÇÕES DA PESQUISADORA 2012-2013
- 12 DISPOSITIVOS LEGAIS UTILIZADOS NA PESQUISA
- 13 ACOMPANHAMENTO DAS ORIENTAÇÕES