

## **AValiação INSTITUCIONAL E PRÁTICAS DE GESTÃO EM ESCOLAS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO NORTE\***

**Luciane Terra dos Santos Garcia**

lts Garcia@gmail.com

**Maria Goretti Barbalho Cabral**

goretti\_cabral@yahoo.com.br

**Universidade Federal do Rio Grande do Norte**

### **Introdução**

Os conhecimentos produzidos sobre os processos avaliativos desenvolvidos em nível nacional vêm sendo largamente utilizados por pesquisadores e administradores que lidam com essas questões e com as políticas públicas nessa área. O referencial teórico-metodológico e o instrumental analítico da avaliação se desvelam proveitosos àqueles que investigam ou tomam decisões em políticas públicas sociais e em processos gestionários.

Em meados da década de 1980, tratada como uma tendência mundial, a avaliação aparece como meio de atender às demandas pela qualidade da gestão dos sistemas educacionais. Nos anos de 1990, a avaliação institucional ganhou novos contornos e se expandiu integrando-se às reformas educacionais implementadas por diversos países no período. As mudanças na área educacional foram impulsionadas pelas reformas do Estado conforme o ideário neoliberal, tendo como um de seus princípios a descentralização da responsabilidade, objetivando a eficiência e eficácia dos serviços. Nesse contexto, a avaliação institucional torna-se um meio que possibilita o controle sobre as instâncias descentralizadas. Isso tem justificado o crescente interesse pelos processos de avaliação educacional, especificamente, em nível institucional.

Considerando a centralidade da avaliação nas atuais políticas de educação brasileira desenvolvemos uma pesquisa tendo como campo empírico oito escolas da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte, situadas nas quatro macrorregiões do Estado. A investigação teve como principal objetivo analisar as influências das avaliações externas na organização do trabalho escolar. Além disso, buscamos compreender se e como os profissionais que atuam nas unidades escolares pesquisadas empreendem avaliações institucionais internas visando à melhoria da qualidade do trabalho desenvolvido, que por sua vez, poderão refletir nos resultados das avaliações externas.

Para efeito do presente artigo, consideraram-se os resultados das análises de quatro escolas, sendo duas da macrorregião Leste Potiguar e duas do Centro Potiguar, especificamente, uma escola de alto e outra de baixo IDEB de cada região. Do Leste Potiguar foram selecionadas duas escolas do Município de Natal (escola 1 – alto IDEB – e escola 2 – baixo IDEB) e da Região Centro Potiguar foram escolhidas como campo empírico uma escola localizada na Cidade de Caicó (escola 3 – baixo IDEB) e outra de Parelhas (escola 4 – alto IDEB). Metodologicamente, além da revisão bibliográfica e documental necessária a qualquer trabalho investigativo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores escolares.

Desse modo, o artigo traz, inicialmente, uma introdução situando o objeto de estudo e o processo metodológico seguida de uma discussão acerca do contexto sociopolítico. Discutem-se, ainda, concepções de avaliação institucional e de gestão escolar e apresenta-se uma breve análise a respeito da percepção dos gestores sobre avaliação institucional, por fim, tecem-se algumas considerações acerca da temática em estudo.

---

\* Pesquisa financiada pelo CNPq

## Contextualizando

Os investimentos nas tecnologias de comunicação e de informação impulsionam transformações socioeconômicas, políticas e culturais na maioria dos países capitalistas. Como parte das transformações ocorridas na segunda metade do século XX, os processos de reestruturação produtiva e de mundialização do capital originaram tanto relações econômicas mais flexíveis como a redefinição do papel do Estado apoiada em princípios neoliberais, que, desde então, passaram a orientar as relações políticas e sociais nos países capitalistas.

O neoliberalismo tem como princípios o individualismo exacerbado, o Estado mínimo e a liberdade do mercado, de forma que o Estado deve reduzir sua interferência no plano econômico e os investimentos sociais, deixando que o mercado regule as relações nessas esferas. Na concepção de Anderson (2008), os defensores desse modelo consideravam que, para que o crescimento econômico fosse retomado, o Estado deveria reduzir as intervenções econômicas, disciplinar os gastos sociais e incentivar os agentes econômicos, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas.

Seguindo esses parâmetros, as alterações ocorridas na sociedade em geral imputaram ao setor privado e ao público um conjunto de mudanças, como resultado do esgotamento do modelo de desenvolvimento do pós-guerra. As primeiras reformas implementadas – denominadas de reformas de 1ª geração – foram de cunho macroeconômico, balizadas pelo Consenso de Washington cujas diretrizes políticas apoiavam-se na compreensão de que os problemas econômicos da atualidade originavam-se nos déficits estruturais, os quais deveriam ser controlados mediante a redução do peso do Estado.

A campanha pró-redução do Estado tornou-se comum e geral, mesmos nos Estados que têm grandes aparelhos de administração pública, acontecendo por meio de reformas estruturais, da diminuição da intervenção do Estado na economia e da redução de suas dimensões (PARAMIO, 2004). Nesse processo, evidenciava-se a necessidade de privatizar empresas e serviços públicos, descentralizar poderes e encargos da instância central de poder para as locais e para a sociedade além de focalizar a ação social do Estado nos setores mais necessitados da população. No nível da administração pública, uma grande reforma teve lugar – as reformas de 2ª geração – ocorridas na década de 1980, em alguns países centrais, como resultado da crise do Estado e da sua burocracia (BRESSER PEREIRA, 2002). Isso demandou mudanças no modelo de administração estatal weberiano, qualificado como lento e extremamente legalista, tomando a empresa privada como referência para a reorganização do setor público, conforme os parâmetros do gerencialismo (ABRUCIO, 2005).

Segundo Abrúcio (2005), o gerencialismo não se constitui em um corpo teórico fechado, tendo se desenvolvido, inicialmente, nos governos conservadores ingleses e norte-americanos, reestruturou-se, no decorrer das décadas de 1980 e 1990, a partir das críticas que lhes foram dirigidas. No modelo gerencial sobressaem a eficiência, a produtividade, a redução de custos, a eficácia, a efetividade e a qualidade dos serviços estatais. Levando em conta esses princípios e o atendimento às demandas dos clientes, introduz na gestão pública conceitos como *accountability*, transparência e equidade, além da defesa da participação dos cidadãos nas decisões locais.

Conforme esse modelo de administração, portanto, a avaliação do desempenho organizacional é considerada uma premissa para se alcançar qualidade dos serviços. Nesta perspectiva, a avaliação integra-se às propostas de governo de diferentes países, como um instrumento capaz de racionalizar gastos e melhorar os serviços ofertados à população. Dessa forma, em diversos setores, as políticas de avaliação consolidam novas formas de regulação dos serviços públicos diversas daquela que caracterizavam o Estado Burocrático.

A regulação implica na definição e no cumprimento de regras visando alcançar determinados objetivos. No modelo burocrático, a regulação dos serviços públicos acontecia por meio da definição centralizada de normas e padrões para que fossem aplicadas igualmente a todas as instâncias, cujo desenvolvimento era controlado diretamente pela instância central. A regulação gerencial realiza-se em outros moldes, torna-se menos rígida, marcada pela flexibilidade (BARROSO, 2005). Na atualidade, o conceito de regulação está “[...] associado ao controle de elementos autônomos, mas interdependentes [...]” (BARROSO, 2005, p. 728). Entendemos, pois, que o Estado continua centralizando o poder decisório, mas, descentraliza poderes e confere autonomia para que as instâncias locais criem os meios de implementar o que foi decidido externamente.

Na particularidade do aparelho educacional, a concepção do Estado-avaliador denota a mudança de concepção na regulação das políticas propostas para essa área visando aproximá-la da lógica do mercado. Na concepção de Afonso (2009, p. 49), essa expressão demonstra que “[...] o Estado vem adotando um *ethos* competitivo, neodarwinista, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos”.

A concepção do Estado-avaliador colabora para consolidar a noção de quase-mercado educacional, considerando as orientações neoliberais de diminuição da ação do Estado, criticado como ineficaz e ineficiente, e implementando modelos de gestão educacional próprias da área empresarial. Essa perspectiva desconsidera a especificidade da educação como instância de formação humana, e a esfera pública, como instância de garantia de direitos.

Souza e Oliveira (2003) analisam que a noção de quase-mercado educacional significa a introdução de concepções privadas na gestão pública, na qual a concorrência é considerada um meio capaz de melhorar a qualidade dos serviços. Para os autores, existem vários modos de fomentar a concorrência nos sistemas escolares, sendo a adoção de políticas de avaliação, acompanhadas ou não de incentivos financeiros, um dos meios possíveis. A execução de processos avaliativos no sistema educacional possibilita tanto o controle direto sobre os resultados obtidos pelas escolas, quanto consolida em seu cotidiano valores que induzem à competição considerando a necessidade das instituições de melhorarem suas posições nos rankings educacionais (SOUZA E OLIVEIRA, 2003).

A reforma educacional brasileira desenvolvida a partir da década de 1990 consolida a concepção de quase mercado educacional, instituindo uma nova forma de organizar e gerir o sistema. Por um lado, o Estado propõe a descentralização dos processos de gestão e de financiamento da educação, por outro, define de forma centralizada, o que deve ser ensinado nas escolas e avalia objetivando controlar se os parâmetros definidos estão sendo postos em prática, o que significa uma mudança no controle exercido sobre o sistema escolar. Ressalte-se, ainda, que o controle se torna mais fluido e se baseia na divulgação de informações que interligam Estado, escola e sociedade.

Essa lógica manifesta-se nos marcos regulatórios que consolidam as políticas educacionais brasileiras, entre os quais destacamos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -LDB que, em seu Art. 9º, incisos V e VI, incumbe a União de:

V. coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

A LDB expressa a lógica da diminuição do papel do Estado, da avaliação como uma forma de controle gerencial. Distante dessa perspectiva, entendemos que a avaliação dos

sistemas educacionais poderia orientar as ações governamentais com vistas à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população. Existem, portanto, diferentes parâmetros de avaliação conforme os projetos de educação e de sociedade que se pretende consolidar.

### **Avaliação institucional: mediação ou regulação?**

Os processos de avaliação têm avançado e demonstrado sua efetividade para, dentre outras funções, fornecer parâmetros que subsidiem a definição e implementação de políticas públicas. Dessa forma, intensifica-se o interesse por parte dos governos nacionais em promovê-las em nível institucional considerando a sua relevância para o conhecimento e compreensão das organizações, em especial, dos sistemas educativos. Ferrer (2008, p. 276-277), discutindo sobre a evolução dos processos avaliativos assinala que vêm ocorrendo,

[...] transformações na concepção e na prática da avaliação. Em primeiro lugar, haveria que falar de mudanças conceituais, entre as quais o exemplo paradigmático é a substituição de noções monolíticas por outras pluralistas e o abandono da ideia de uma avaliação livre de valores. Em segundo lugar, podemos referir-nos a mudanças metodológicas, caracterizadas pela crescente tendência a integração de métodos quantitativos e qualitativos. Em terceiro lugar, devem mencionar-se as mudanças na utilização da avaliação, com maior ênfase na concepção “iluminativa” que na instrumental e a insistência no caráter político daquela. Em quarto e último lugar, podem assinalar-se algumas mudanças estruturais, caracterizadas por uma crescente inclusão da avaliação entre os mecanismos de gestão dos sistemas educativos, uma ampliação de seus âmbitos de cobertura e uma maior interdisciplinaridade.<sup>1</sup>

Com efeito, a emergência de novas formas de avaliação pode ser imputada à expansão do interesse que tem despertado e que, por sua vez, converge para consolidar um processo de mudança progressiva da avaliação tanto como exercício profissional quanto como disciplina científica<sup>2</sup>.

Culturalmente, a avaliação do processo educativo desenvolvida no interior das escolas tem sido compreendida como penalidade e repreensão, o que, de modo geral, contribui para revelar e reforçar resistências aos processos avaliativos. É, ainda, observável, no decurso histórico, que a ideia de mensuração tem sido o componente constitucional da concepção de avaliação, o que confere eficácia à dimensão quantitativa da avaliação. Também é possível afirmar que, em grande número de instituições escolares, a avaliação dos diferentes elementos constituintes da organização escolar e das dimensões do fazer educativo, tem sido concretizada informalmente.

Diferentes entendimentos têm-se aplicado ao termo avaliação, que têm sido empregados vinculados aos usos e ao objeto a ser julgado, caracterizando-se, pois, como uma ação julgadora a que deveria seguir a tomada de decisão. Compreende-se que a avaliação é “[...] um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2001, p. 15). É nesse sentido, que se pode considerar a avaliação uma condição para construção da qualidade da ação educativa, posto que confere dados imprescindíveis para orientar as práticas coletivas e definir os meios necessários ao planejamento e implementação das ações visando alcançar os objetivos propostos.

Todo processo avaliativo manifesta uma determinada concepção de educação, traduzindo-se, pois, em um processo político, que influencia os sujeitos sociais de várias formas. Dias Sobrinho (2005, p. 18-19) confere à avaliação “[...] um caráter prospectivo [...]”, considerando-a “[...] um processo de construção do futuro [...]”, visto que “[...] ao construir as

ideias gerais sobre as ações políticas e as relações que existem entre elas, nesse mesmo processo de conhecimento o sujeito também está construindo a sua própria identidade e suas formas de participação na vida social”.

A avaliação educacional envolve dimensões pedagógicas, sociais, ideológicas e gerenciais (AFONSO, 2009), gera resultados públicos, que induzem ao reconhecimento da capacidade de transformação que os processos avaliativos apresentam, é, portanto, um fenômeno de interesse e grande valor social. Para Luckesi (2010, p.11) as ações avaliativas seguem duas possibilidades: “(1) atos avaliativos que incidem sobre alguma coisa concluída, assumida como *produto final*, e (2) atos avaliativos que incidem sobre alguma coisa em processo, assumida como *em construção*”, ou seja, a avaliação se apresenta a partir de duas principais vertentes: a somativa e a formativa. Além disso, é um processo que deve ser visto como um procedimento de investigação exigente. Dias Sobrinho (2003, p. 94), por sua vez, ressalta que a avaliação pode ser vista a partir de duas grandes perspectivas: a tecnológica, fundamentada na “tradição objetivista empirista”; e a “democrática, que valoriza a participação social na construção e execução de seu projeto”. Nessa perspectiva participativa, a autoavaliação, denominada, ainda, de avaliação interna é um procedimento muito bem visto.

Nas instituições, avaliação, mecanismo basilar de gestão, pode ser percebida como forma de “[...] controle, de regulação e de negociação para a tomada de decisão, considerando os resultados obtidos nos processos implementados para o desempenho de funções específicas” (TENÓRIO; LOPES, 2010, p. 18).

Considerando o âmbito da instituição escolar, conforme afirma Afonso (2009), citando M. Bonami (1986, p. 63-64):

A avaliação constitui mesmo ‘a pedra angular da instituição escolar’ uma vez que, entre outras funções, I) condiciona os fluxos de entrada e de saída do sistema escolar, bem como as passagens entre os diferentes subsistemas, classes e cursos; II) torna possível o controle parcial sobre os professores – quer por parte dos administradores da educação, quer por parte dos próprios pares; III) definem as informações e as mensagens a transmitir aos pais e aos organismos de tutela; IV) constitui um elemento importante na gestão da aula na medida em que influencia as aprendizagens, o sistema de disciplina e as próprias motivações dos alunos; V) fornece ao professor informações importantes sobre a sua própria imagem profissional e sobre os métodos pedagógicos que utiliza.

Observa-se, dessa forma, que a avaliação institucional apresenta várias dimensões e múltiplas funções e, portanto, pode ter uma diversidade de objetivos, incluindo aqueles que se referem ao controle, participação, regulação, negociação. Logo, o termo avaliação é de uso frequente em qualquer organização, e não seria diferente em instituições educativas, principalmente no discurso oficial, apresentando concepções diversas vinculadas a uma variedade de práticas sustentadas por diferentes estratégias políticas.

Compreende-se, pois, que a avaliação opera de modo a definir formas de gestão o que, por conseguinte, constitui-se “[...] em campo de disputa dentro e fora do âmbito propriamente educacional. Como muitos são os valores envolvidos, é comum que a avaliação seja determinada nem tanto pelos educadores, mas, sobretudo, por grupos que detêm o poder político e econômico” (DIAS SOBRINHO, 2005, p.17). É nessa perspectiva, que, desde o início da década de 1990, consolidando o controle gerencial sobre a educação básica, foram implementadas diversos programas de avaliação do sistema educacional brasileiro, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)<sup>3</sup>, a Prova Brasil, a Provinha Brasil<sup>4</sup> e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)<sup>5</sup>.

A publicização dos resultados do SAEB tem concorrido para a formulação de um ranque das instituições e para responsabilizar os educadores pelos maus índices obtidos na avaliação, em especial as escolas públicas, desconsiderando-se o descaso histórico com a

educação destinada aos filhos da classe trabalhadora; as atuais condições de aumento da pobreza e da desigualdade social; a diminuição dos investimentos na educação; as más condições de trabalho e os baixos salários docentes. As condições das escolas públicas e privadas são diversas e, tampouco, todos os problemas que as primeiras enfrentam podem ser resolvidos unicamente em seu interior, como é o caso da falta de professores que afeta grande parte das escolas públicas estaduais no Rio Grande do Norte. Sendo assim, não é possível a melhoria da qualidade dos serviços educacionais sem que o Estado assuma em conjunto essa responsabilidade.

A maior abrangência dos dados da Prova Brasil em relação ao SAEB possibilitou que, em 2007, o MEC criasse o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE<sup>6</sup>, para avaliar a aprendizagem dos alunos da educação básica. O IDEB utiliza dados do SAEB, da Prova Brasil e indicadores de fluxo escolar (taxas de aprovação, reprovação e de evasão) obtidos por meio do Censo Escolar. Com base nesses dados construiu-se uma escala de 0 a 10, para classificar as escolas, as redes de ensino e o próprio país. A meta é que até o ano de 2022, o país alcance média 6,0, que é a dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

A implantação desse índice resulta da adoção do modelo gerencial de administração pública que articula a definição de metas e o controle dos resultados por parte do governo. Para Saviani (2007), a instituição do IDEB consiste em um meio de resolver o problema da má qualidade do ensino nas escolas da educação básica e também em um recurso técnico de monitoramento da implantação do PDE, que possibilita definir metas e orientar ações. Considera, ainda, que as estratégias de aplicação do IDEB, pelo governo, são positivas.

Nessa perspectiva, a União tem consolidado o seu papel de colaboração com os municípios de prestar assistência técnica e financeira aos entes federados para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, conforme estabelece o Art. 9º, inciso III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996). Essa assistência denota a lógica dos acordos pactuados e da definição de metas, da responsabilização dos sujeitos, do incentivo financeiro que fomenta a concorrência e dificulta a construção de identidades coletivas.

### **A avaliação externa em escolas potiguares**

A investigação proposta e realizada, entre 2011 e 2012 com o propósito de analisar as influências das avaliações externas no trabalho escolar, mostrou que no ano de 2011, as escolas campo de pesquisa, objeto desse trabalho, apresentavam as seguintes características: a) a escola 1(E1), situa-se no Bairro do Alecrim, Zona Leste da Cidade de Natal, oferecendo do 2º ao 9º ano de escolaridade de nível fundamental, com 563 alunos e 21 professores, sendo que deste conjunto de professores 2 possuem contrato temporário e 2 são estagiários, ou seja, estudantes que cursam nível superior; b) a escola 2(E2), localiza-se no Bairro da Redinha, Zona Norte de Natal, funcionando no turno matutino, vespertino e noturno, para oferecer o nível fundamental, do 5º ao 9º ano de escolaridade – 662 alunos –, e todas as séries do ensino médio – 271 alunos. O corpo docente da escola era composto por 33 professores, dos quais 9 eram estagiários; c) a escola 3(E3), situada em Caicó, atendia aos alunos do nível fundamental, regular e Educação de Jovens e Adultos, do 4º ao 9º ano de escolaridade, com 464 alunos e 19 professores, sendo que alguns professores atuavam fora da sua área de formação para completar sua carga horária na escola e nesta também trabalham dois estagiários; d) a escola 4(E4), de Parelhas, atende a alunos do ensino fundamental, do 1º ao 9º ano, nos turnos matutino e vespertino, com 451 alunos, 21 professores, sendo 2 com nível superior, contratados temporariamente.

Todas as escolas participam das avaliações externas conforme demonstra a tabela abaixo:

QUADRO 1: Avaliações externas de que as escolas participam.

Avaliações	Escola 1 – Alecrim	Escola 2 - Redinha	Escola 3 - Caicó	Escola 4 - Parelhas
Provinha Brasil	X			X
Prova Brasil	X	X	X	X
SAEB	X	X	X	X
ENEM		X		

Fonte: Entrevista com gestores escolares.

Com exceção da E2, que alega não haver nenhum trabalho preliminar com os alunos que realizarão as avaliações externas, os gestores das demais afirmaram que as escolas realizam reuniões com os professores e alunos, conscientizando-os acerca da importância de fazerem boas provas. Enquanto a E4, de alto IDEB, situada em Parelhas, e na E3, de Caicó, de baixo IDEB, realizam simulados, a E1 afirma não haver esse tipo de preparação, mas que durante todo o ano o conteúdo das avaliações externas direciona o trabalho pedagógico e quando estas se aproximam os professores intensificam as atividades conforme os modelos das avaliações. Além disso, a E4 incentiva seus alunos a participarem de Olimpíadas que enfatizam o conhecimento - de Língua Portuguesa e de Matemática -, e, em reuniões, conscientizam os responsáveis pelos alunos a incentivarem a participação de seus filhos nas avaliações.

A realização dos simulados familiarizam os alunos com o formato das avaliações, evitando a surpresa e possíveis erros por desconhecimento das técnicas por meio das quais se afere o conhecimento. Por outro lado, o currículo escolar é diretamente influenciado pelas avaliações externas, tornando os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) obrigatórios para que as escolas alcancem os índices almejados. Se as escolas não atentarem para esses fatores, podem não obter boas colocações no ranking educacional, daí a preocupação dos educadores, em familiarizar os educandos com o formato das avaliações e adequar o currículo escolar ao que estas solicitam, com exceção da escola 2 que não realiza esses preparativos e, talvez este seja um dos fatores que colaboram para os baixos índices obtidos. Dessa forma, apesar da diversidade de situações e das regiões em que as escolas situam-se, as avaliações externas criam determinada homogeneidade nos currículos.

Os resultados das avaliações externas são discutidos nas E1(Natal), E3(Caicó) e E4(Parelhas) por seus profissionais. Talvez pelo impacto que a visibilidade dos resultados causa na comunidade escolar, a E3, que tem um dos IDEBs mais baixos da sua região, não discute os resultados com seus alunos ou com seus pais. Na E4, que possui um dos maiores índices do Estado, a situação é diferente, acontece uma ampla divulgação nas reuniões com os pais e nos murais da escola. Se para esta escola os números obtidos por seus alunos constituem motivo de orgulho, por outro lado, a visibilidade dos resultados aumenta a cobrança dos próprios funcionários sobre si mesmos para mantê-los ou melhorá-los. Sobre esse aspecto, a diretora da E4 afirma: “[...] nós somos muito cobrados pela comunidade escolar, porque a escola é uma referência na cidade, no Estado, na 9º Dired, nós somos referência, porque os próprios pais dão esses depoimentos”.

A escola precisa manter sua boa imagem diante de todos, pois confere credibilidade ao trabalho desenvolvido e aumenta a procura de vagas na instituição. Dias (2004, p. 227) analisa que,

[...] a imagem da escola tem um duplo efeito, ou seja, age tanto externa, quanto internamente. Se é positiva, a imagem da escola desperta boa vontade e desejo de

cooperação na comunidade, tornando-se, assim, mais fácil o desenvolvimento de seu trabalho. Por outro lado, a própria escola também se beneficia de uma imagem favorável: alunos, professores e funcionários sentem maior satisfação por pertencerem a uma instituição tida como modelar e, conseqüentemente, agem no sentido de preservar a imagem da escola.

Se uma imagem positiva traz benefícios, a publicização dos maus resultados pode ter efeito contrário, dificultando a superação das situações difíceis, uma vez que os profissionais da educação são os primeiros responsabilizados pelos resultados, cujas causas não podem ser atribuídas somente ao desempenho docente. Os baixos resultados nas avaliações externas levam à desvalorização social da instituição, comprometendo o desenvolvimento do sentimento de pertença dos que nela trabalham, de uma identidade comum entre as pessoas, que, aliado a outros fatores, aumenta a desvalorização e a baixa autoestima dos profissionais.

A desigualdade socioeconômica e cultural que marca as comunidades escolares é desconsiderada por aqueles que acreditam que é possível alcançar a excelência fomentando-se a competição entre as escolas. Estes esquecem que muitos problemas enfrentados por elas não são responsabilidade delas unicamente, como é o caso da falta de professores, dos professores despreparados ou das más condições de trabalho e dos prédios escolares, enfrentadas pela maioria das instituições da rede estadual. Não será tampouco pelo fomento do trabalho voluntário nas escolas que os problemas da educação serão solucionados e que se alcançará a qualidade almejada. Embora, muitas vezes, diante da omissão das instâncias públicas, responsáveis pela qualidade do trabalho escolar, resta aos gestores recorrer a esse paliativo, como demonstra a diretora da E1 ao afirmar que:

[...] houve uma pane na energia onde fica a cozinha e a sala de leitura, no final de semana. [...] Sem nenhum recurso [...] então, o rapaz veio voluntariamente para ajudar, [...] o ventilador vivia queimando, mas nós conseguíamos resolver, um dos pais das crianças levou o ventilador para consertar. Nós conseguimos resolver as coisas dessa forma, pois nem todo momento que encaminhamos solicitações para Secretaria são resolvidos [...] não podemos ficar de braços cruzados.

Diante de tais situações muitos gestores entrevistados alegam arcar com certos custos de manutenção das escolas para que as atividades cotidianas não sejam suspensas, além disso, os voluntários auxiliam o trabalho esporadicamente, mas a responsabilidade por manter as instituições públicas continua sendo do Estado. Esse cenário demonstra os resultados das prescrições neoliberais a partir das quais os Estados diminuem os recursos aplicados na área social, descentraliza responsabilidades para as instâncias locais de poder, para o mercado e para a sociedade e utiliza as avaliações externas para responsabilizar os profissionais pelos resultados. Além da falta de recursos, as escolas convivem com a escassez de profissionais para execução do trabalho administrativo-pedagógico, de modo que a equipe gestora da escola se responsabiliza por diversas funções.

A pesquisa realizada constatou que as escolas de alto IDEB possuem mais facilidade no que se refere ao planejamento e à consolidação do trabalho escolar ao longo do ano, o que torna o trabalho pedagógico mais integrado e facilita a obtenção de melhores resultados nas avaliações externas. Assim, a diretora da E1 afirma: “[...] no planejamento anual, a gente já foca a questão da Prova Brasil, da Provinha Brasil, de trabalhar mais [...] conteúdos tais e tais”. A E4, também de alto IDEB, adota procedimento similar: “Encaminhamento em termos de melhoria, na questão da leitura, da escrita, da interpretação; procuramos mostrar aos professores os pontos que precisamos reforçar diante das dificuldades. [...] elaborar os projetos para serem trabalhados em cima dessas dificuldades”.



Nessas escolas a dinâmica do planejamento, execução e avaliação possibilitou melhorias no trabalho desenvolvido.

Por outro lado, a E3 possui dificuldade em planejar e concretizar coletivamente o seu trabalho. Diante dos resultados apresentados, a escola programou-se para prestar assistência pedagógica aos educandos que necessitavam de reforço escolar. A coordenadora pedagógica da escola afirma que o reforço escolar “[...] foi colocado no PDE, mais não foi colocado em prática, devido às questões do cotidiano escolar. [...] Escolhemos os alunos no 5º ano que não sabem ler. O ciclo prejudicou os alunos. Foi feito em, 2009 e não foi retomado”.

Ainda na E3, a diretora indicou que o maior problema que a escola enfrenta é a falta de professores, o que compromete o trabalho pedagógico e impossibilitou a continuidade das aulas de reforço para os alunos com dificuldades. A gestora atribui a baixa colocação da escola, nas avaliações externas, ao fato de receber os educandos a partir do quarto ano de escolaridade, sem haver, portanto, um trabalho de base com estes alunos. Nesse caso, a coordenadora pedagógica, que participou da entrevista afirma: “O IDEB baixo é atribuído à chegada de alunos com dificuldades de aprendizagem de outras escolas. Esta escola é reconhecida por exigir mais do que as outras. As crianças chegam muitas vezes sem saber ler, sem saber interpretar e produzir textos”. Neste caso, a aprovação automática dos educandos; a organização da escolaridade em ciclos de aprendizagem, sem a devida discussão e preparação dos professores para atuarem conforme os novos parâmetros; a falta de profissionais e de condições que favoreçam a aprendizagem efetiva aos educandos, entre outros fatores, contribuem para os baixos índices da escola.

Segundo Freitas (2007), as novas formas de organização escolar como a progressão automática e os ciclos de aprendizagem têm adiado a eliminação de um grande número de alunos procedentes das camadas populares que antes ficavam reprovados ou evadiam nas primeiras séries da escola fundamental. Essas novas formas de organização da escolaridade suspendem ou adiam a eliminação definitiva dos educandos para o momento mais propício às estatísticas nacionais. Ainda para o autor, por um lado, essas formas de organização liberam o fluxo dos educandos no interior das escolas e, por outro, o fortalecimento da avaliação externa centraliza o controle do trabalho educativo. Dessa forma, se a aprendizagem dos educandos não está ocorrendo efetivamente, as escolas devem assumir sozinhas a responsabilidade por solucionar problemas que extrapolam a sua capacidade.

A definição de metas a serem alcançadas e de índices que caracterizam o valor atribuído ao trabalho escolar não consideram o contexto e a situação de trabalho das instituições. Ao contrário, simplificam a realidade escolar e reduzem os problemas existentes a uma simples questão de esforço dos educadores, estabelecimento de parcerias e de empreendedorismo pessoal. Conforme Dias Sobrinho (2003), este tipo de avaliação segue uma perspectiva empírico-racionalista, que retrata uma determinada concepção de mundo, de educação e de sociedade. Segundo o autor (2003, p. 149), as avaliações de sistema de caráter predominantemente, quantitativo e classificatório, são de interesse de Estados liberais e neoliberais que necessitam “[...] pôr em causa os graus de satisfação dos usuários e da opinião pública em geral, gastos, equidade, produtividade-eficiência-eficácia [...]”. Este tipo de avaliação atende aos ditames da sociedade capitalista que apregoa a desigualdade, o mérito, o individualismo, a concorrência como valores que colaboram para a continuidade das relações sociais propostas por este modelo socioeconômico. Distante dessa perspectiva, defendemos um projeto de educação que proporcione o desenvolvimento humano em sua multidimensionalidade, como ser ético, criativo, crítico e também produtivo. Um modelo de avaliação consistente com esse projeto deve proporcionar dados que oriente a construção do processo educativo nas diversas instâncias responsáveis, que, de fato, se assumam como tal.

## Considerações finais

No interior das escolas, de uma forma geral, a avaliação institucional, quer seja interna ou externa, é considerada um fator necessário à construção de um trabalho de qualidade, por propiciar informações que poderão ser utilizadas para atender melhor às necessidades dos sujeitos. Em muitas delas, no entanto, as avaliações externas não têm colaborado para a melhoria efetiva do trabalho educativo, isso decorre, entre outros fatores, da não responsabilização do Estado no que se refere ao provimento das condições necessárias para o bom desenvolvimento do trabalho escolar. As políticas que propugnam a redução de custos educacionais; o aumento da produtividade dos sistemas de ensino que incrementa o número de aprovados sem considerar a aprendizagem efetiva dos educandos; o controle sobre o que é ensinado nas escolas não tem possibilitado o desenvolvimento de um ensino de qualidade social, capaz de promover o desenvolvimento humano em sua multidimensionalidade.

As políticas educacionais de cunho gerencial buscam fomentar um modelo de qualidade que tem por base a eficácia das ações, a relação custo-benefício, privilegiando a dimensão econômica em detrimento da formação humana. A reforma gerencial do Estado e da educação, distante de tornar a avaliação uma estratégia capaz de melhorar a qualidade do trabalho educativo, a tem empregado como uma forma de controlar o trabalho educativo. Nas escolas estaduais do Rio Grande do Norte, isso vem acontecendo em um cenário marcado pela precarização do trabalho docente (falta de professores, profissionais desqualificados, acúmulo de funções, baixos salários, desmotivação, entre outros fatores), pela falta de estrutura dos prédios escolares (prédios antigos e inadequados ao trabalho pedagógico na atualidade), formação continuada dos gestores insipiente para o exercício da função (os diretores são professores eleitos para exercer a função gestora por um período de dois anos), baixa participação da comunidade escolar nos processos decisórios. Tudo isso tem levado a que o estado apresente um dos menores IDEBs do país, com poucas escolas que se constituem em exceções.

A publicização dos resultados escolares tem sido motivo de orgulho para algumas escolas e de vergonha para a maioria. Tanto no primeiro quanto no segundo caso, os profissionais se sentem responsabilizados pela qualidade da educação, mas muitas vezes não encontram os meios para superar as dificuldades. Dessa forma, as avaliações externas se tornam mais um meio de culpabilização dos profissionais da escola, mais que uma forma de melhorar os resultados obtidos. Por outro lado, essas avaliações têm propiciado no cotidiano escolar o desenvolvimento de valores como a competição, a meritocracia, a transparência nas ações.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 173-199.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP, v. 26, n. 92, out. 2005.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional** – 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://provinhabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2012a.

BRASIL. Portal Brasil. Disponível em < <http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/acesso-a-universidade> >. Acesso em: 28 jun. 2012b.

BRASIL. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**. Brasília, seção 1, n. 55, p. 17, mar. 2005

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, Brasília: ENAP, 2002.

DIAS, José Augusto. Gestão democrática da escola. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho et. al. **Educação Básica**: políticas, legislação e gestão: leituras. São Paulo: Thompson, 2004.

DIAS SOBRIINHO, José. **Avaliação**: políticas educacionais e reforma da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Avaliação como instrumento da formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia da avaliação. In: RISTOFF, Dilvo; ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. (Orgs.) Avaliação participativa: perspectivas e desafios. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. (Coleção: Educação superior em debate, v. 1).

FERRER, Alejandro Tiana. Evaluación y Cambio de los Sistemas Educativos: La Interacción que hace falta. **Ensaio**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 275-296, abr./jun. 2008.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**. v. 28, n. 100, out. 2007.

LUCKESI, Cipriano. Prefácio. In: TENÓRIO, Robinson; LOPES, Uaçá de Magalhães (Orgs.) **Avaliação e gestão: teorias e práticas**. Salvador, BA: EDUFBA, 2010.

PARAMIO, Ludolfo. Reforma política y reforma Del Estado. **Reforma y Democracia: Revista del CLAD**, Venezuela, n. 30, p. 63-82, oct. 2004.

SAVIANI, Demerval. O plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**. v. 28, n. 100, Campinas, SP, out. 2007

SOUZA, Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portella de. Políticas de avaliação da educação e quase-mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 24, n. 84, set. 2003.

TENÓRIO, Robinson; LOPES, Uaçá de Magalhães (Orgs.). **Avaliação e gestão: teorias e práticas**. Salvador, BA: EDUFBA, 2010.

---

<sup>1</sup>Tradução livre das autoras.

<sup>2</sup>Há um sério debate acerca da compreensão da avaliação como disciplina autônoma e específica, uma vez que para alguns pesquisadores, a exemplo de Afonso (2009), a avaliação transita por diferentes disciplinas, portanto, não se constituindo em uma disciplina específica.

<sup>3</sup> A primeira edição do SAEB aconteceu em 1990 e desde então vem sendo reestruturado. Em 2005, o SAEB passou a ser composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conforme a Portaria nº 931, de 21 de março de 2005 (BRASIL, 2005). O primeiro mantém a característica amostral, bianual do SAEB, realizado em escolas públicas e particulares, sem identificar nem as escolas, nem os atores escolares. O segundo, entretanto, busca melhorar a qualidade da educação escolar tornando os resultados da avaliação das escolas públicas transparentes. A partir de então, a Prova Brasil foi aplicada nacionalmente mantendo os mesmos moldes do SAEB, com a diferença de que todos os estudantes do 5º e do 9º ano de escolaridade, de todas as escolas públicas urbanas do Brasil, com mais de 20 alunos na série, são avaliados. Por ser quase universal, a Prova Brasil fornece as médias de desempenho nacional, das regiões do país e das Unidades da Federação assim como de cada município e escola participante, possibilitando maior transparência quanto aos resultados obtidos em cada uma dessas instâncias.

<sup>4</sup> A Provinha Brasil foi criada em 2007 para atender à meta 2 do movimento “Compromisso Todos pela Educação”, firmado com a participação de diversos grupos empresariais. Esta meta prevê que todas as crianças brasileiras de 8 anos devem saber ler e escrever. Dessa forma, a Provinha Brasil é aplicada aos alunos do segundo ano de escolaridade matriculados nas escolas públicas, sendo desenvolvida em duas etapas, no início e no final do ano letivo. Conforme as orientações do INEP (BRASIL, 2012a), essa sistemática “[...] possibilita aos professores e gestores educacionais a realização de um diagnóstico mais preciso que permite conhecer o que foi agregado na aprendizagem das crianças, em termos de habilidades de leitura dentro do período avaliado”.

<sup>5</sup> O Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM – foi criado em 1998, com o objetivo de avaliar o desempenho dos alunos concluintes ou que já concluíram o Ensino Médio, sendo a participação no exame de caráter voluntário. O sistema avaliativo vem sendo reestruturado ao longo dos anos, e, atualmente, aborda o currículo do ensino médio, sendo composto por perguntas objetivas em quatro áreas: linguagens, códigos e suas tecnologias (incluindo redação); ciências humanas e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias e matemáticas e suas tecnologias. Por meio da aplicação dessas provas, o “[...] MEC busca a reformulação do currículo do ensino médio e mudar o acúmulo excessivo de conteúdo, hoje cobrado nos vestibulares” (BRASIL, 2012b). A reformulação do currículo do Ensino Médio vem sendo reforçada uma vez que, a partir de 2010, uma grande quantidade de instituições públicas de ensino superior tem adotado o ENEM em seu processo seletivo, para o preenchimento parcial ou total das vagas das instituições.

<sup>6</sup> Programa lançado no segundo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010) trazendo mais de 40 programas, dentre os quais o IDEB, o FUNDEB e o Piso salarial docente. Na concepção de Saviani (2007) esse plano assemelha-se a um guarda-chuva que abriga os programas em desenvolvimento pelo MEC, de natureza, característica e alcance distintos que não se articularam organicamente como o Plano Nacional de Educação (2001-2010) e tampouco entre si. Esse plano tomou como referência principal a agenda do Compromisso Todos pela Educação, lançado em 2006, por grupos empresariais.