

Mapeamento das políticas de escolha de diretores da escola e de avaliação na rede pública das capitais brasileiras

Fátima Cristina Alves

Resumo

Este artigo tem como objetivo mapear a situação educacional na rede pública de ensino das capitais brasileiras em relação ao processo de escolha dos diretores escolares e ao estabelecimento de sistema de avaliação de desempenho dos estudantes no período de 1999 a 2003. Articula os fatores atuantes no processo de descentralização de políticas sociais, entre elas as educacionais, com a implementação dessas políticas na rede pública das capitais brasileiras. Em face das recentes políticas educacionais do governo federal, entre elas o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o artigo argumenta que, em um futuro próximo, este será um instrumento importante para a indução dessas políticas educacionais nos Estados e municípios brasileiros.

Palavras-chave: ensino fundamental; políticas educacionais; escolha de diretores escolares; avaliação de estudantes.

Abstract

Mapping the policies related to the choosing of school principals and the external assessment in capital cities of Brazilian states

This article maps the educational situation in schools located in capital cities of the Brazilian states, in relation to the choosing of school principals and the external assessment of schools, from 1999 to 2003. The text articulates the core factors in the decentralization of social policies, including educational policies, with the implementation of them in the capital cities of the Brazilian states. In the context of the Federal government's recent educational policies, including the Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Plan: Education for Everyone), the article argues that, in the near future, this will be an important instrument for the development of these policies in Brazilian States and Municipalities.

Keywords: basic education; educational policies; choosing school principals; assessment.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 deram respaldo legal para que os municípios estabelecessem seus próprios sistemas de ensino, com autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, sobretudo para o ensino fundamental. No Brasil, tradicionalmente coube aos Estados e aos municípios a gerência de suas redes de ensino e o pagamento dos professores. As demais atividades eram realizadas com recursos do Ministério da Educação (MEC), não havendo dispositivos legais que definissem as atribuições de cada nível de ensino. Como consequência, duas redes de ensino – estadual e municipal – foram estabelecidas e operavam de forma paralela e com superposições de responsabilidades.

É sobre este terreno que as orientações e as normas se desenvolveram durante a década de 1990: definição da responsabilidade conjunta dos governos estaduais e municipais na provisão do ensino fundamental (a educação infantil coube aos municípios e o ensino médio, aos Estados); incentivo, a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para que governos subnacionais, principalmente os municipais, aumentassem as matrículas no ensino fundamental como forma de atingir a universalização deste nível de ensino e a definição da ação do governo federal na coordenação da política nacional para a promoção da qualidade da educação. Com efeito, o governo federal, no período de 1996 a 1998, introduziu uma

série de políticas educacionais. Seguindo a LDB, foram estabelecidos padrões para o currículo escolar, para a qualificação dos professores, assim como para a criação e a produção de estatísticas educacionais e a avaliação dos estudantes brasileiros. Além disso, intensificaram-se os esforços para incrementar a descentralização da gestão de programas até então geridos pelo MEC, pela transferência de recursos aos governos subnacionais como, por exemplo, os da merenda escolar.

No que tange à gestão dos sistemas estaduais de educação e das redes municipais de ensino, um marco importante foi a eleição de 1982. O resultado eleitoral representou vitória expressiva de forças políticas de oposição e viabilizou o exercício de gestões educacionais diversificadas. Nesse período, um dos temas centrais das políticas educacionais era o da democratização da escola que, em um sentido mais amplo, estava alinhada com as demais tendências democratizantes da sociedade e, mais especificamente, opunha-se ao clientelismo associado a indicações políticas para a direção das escolas (Paro, 1988; Franco, Alves, Bonamino, 2007).

Todas essas propostas contribuíram para o aumento da diversidade da política educacional e, com o já mencionado movimento de maior autonomia e descentralização da educação, configuraram o quadro atual, marcado por grandes diferenças na prioridade da política educacional em diferentes capitais ou mesmo entre as redes de ensino dentro de uma mesma capital brasileira. Na consolidação desse processo, Estados e municípios têm, em diferentes graus, buscado definir e consolidar estratégias viáveis que dêem conta do conteúdo dos textos das reformas e das leis, cujas instituições políticas e atos legais expressam as bases dessa construção em âmbito estadual e municipal.

Este artigo tem como objetivo mapear a situação educacional das redes de ensino das capitais brasileiras em relação ao sistema de escolha dos diretores e ao estabelecimento de sistema de avaliação de desempenho dos estudantes. Em um primeiro momento, é feita uma revisão da literatura sobre quais são os fatores que determinam o processo de descentralização¹ das políticas sociais para, em seguida, apresentar o mapeamento de cada uma dessas políticas nas redes de ensino das capitais brasileiras. Para finalizar, é considerada uma possível ressignificação na forma e no ritmo da implementação dessas políticas pelas redes de ensino estaduais e municipais ante as recentes diretrizes do governo federal, especialmente no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Implementação de políticas educacionais: fatores atuantes

As políticas educacionais, assim como as demais políticas sociais, estão inseridas em um contexto mais amplo de reforma do Estado, notoriamente marcado pela descentralização e autonomia dos governos locais. Não obstante, o processo de descentralização não é homogêneo entre os Estados da Federação e entre os seus municípios.

¹ Neste artigo, o termo descentralização significa a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais, não importando se a descentralização da política analisada toma a forma da estadualização e/ou municipalização.

A redefinição de competência e atribuições de gestão pelos Estados e municípios pode ser realizada basicamente por três mecanismos: 1) iniciativa própria, 2) adesão a algum programa proposto por um nível mais abrangente; ou, 3) expressa imposição legal (Arretche, 2000). Na educação, exemplos destas três formas de assunção, respectivamente, são: 1) a implementação de ciclos de aprendizagem por Estados e municípios; 2) os programas Dinheiro Direto na Escola e Merenda Escolar do governo federal; e, 3) a lei, recentemente aprovada, sobre a obrigatoriedade da ampliação do ensino fundamental para nove anos.

No Brasil, a descentralização das políticas sociais configura-se fortemente pelos mecanismos de adesão a um programa ou por imposição legal. O que define o tipo de mecanismo utilizado depende, fundamentalmente, da natureza da política social e do objetivo que o nível de governo mais abrangente pretende alcançar. Sem dúvida, a imposição legal de que Estados e municípios assumam a gestão de uma dada política social torna o processo menos sujeito às diferentes escolhas dos governos locais.

No entanto, cabe ressaltar que esses mecanismos de transferência de gestão para os governos locais não são excludentes. Em alguns casos, o processo de transferência é caracterizado pela interação dos mecanismos acima mencionados. Na área educacional, a política de avaliação nacional de desempenho pode ser considerada um exemplo. Retorno a este ponto mais adiante.

Diversos trabalhos explicam as diferenças no grau de descentralização entre os Estados e os municípios brasileiros a partir, exclusivamente, de fatores estruturais, principalmente os referentes às capacidades financeira e administrativa dos governos (Andrade, 1996; Souza, 2001). Outra perspectiva de análise considera que, além desses fatores, pesam aqueles relacionados à natureza das instituições no âmbito das quais se tomam as decisões e se implementam tais reformas (Arretche, Rodriguez, 1999).

Com isso, as formas e os ritmos da descentralização das áreas sociais dependem diretamente da postura do governo federal – e muitas vezes do governo estadual – no sentido de um estímulo inicial para a efetiva transferência na atribuição da gestão das políticas públicas. Na conta para os Estados e municípios assumirem ou não determinadas funções de gestão na área social, Arretche (2000) assinala os fatores que explicam o alcance e a extensão da adesão: os possíveis custos políticos e financeiros, o legado das políticas prévias² e, fundamentalmente, a existência de programas com estratégias de indução da descentralização. Tais “estratégias de indução” relacionam-se, por exemplo, com a redução de custos envolvidos na execução, com a elevação dos recursos disponíveis e a reversão das condições adversas de natureza política, que freqüentemente compensam os obstáculos de natureza econômica ou fiscal presentes nos Estados e nos municípios. Para a autora, “na ausência de programas que gerem tais incentivos, os recursos dos cofres locais serão disputados pelas demais áreas possíveis de aplicação” (op.cit., p.119).

O caso da descentralização da merenda escolar é um exemplo de como as estratégias de indução acarretam uma adesão massiva e rápida

² Esse legado diz respeito ao fato de os processos de reforma de programas sociais serem influenciados pela herança institucional dos programas anteriores. As políticas prévias conformam o entendimento dos problemas a serem preservados ou destruídos e, sobretudo, conformam as capacidades institucionais de ação das burocracias.

dos governos locais. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e, desde 1998,³ repassa diretamente para as prefeituras e secretarias estaduais um valor diário *per capita* por aluno,⁴ tendo por base o Censo Escolar do ano anterior. Nos cálculos das administrações locais para assumirem a gestão do serviço, pesa não apenas o baixo investimento, mas, principalmente, o recurso financeiro adicional e proporcional ao número de alunos atendidos (Arretche, 2000). O resultado é que, em 2006, o programa beneficiou 36,3 milhões de alunos em praticamente todos os Estados e municípios brasileiros.

Outro aspecto presente no processo de transferência na gestão das políticas sociais é a utilização da estratégia de criação de dispositivos legais como forma de reduzir o campo de ação dos governos locais, obrigando-os a adotar o comportamento desejável pelo nível de governo mais abrangente (Arretche, 2004). Nesse sentido, a Emenda Constitucional que instituiu o Fundef é exemplar. O objetivo do governo federal era reduzir as assimetrias intra-estaduais existentes com o gasto no ensino fundamental e promover a valorização salarial dos professores; porém, havia o risco de ficar sob a dependência das iniciativas dos governos locais que poderiam, inclusive, estabelecer ações que acentuassem as diferenças. Dada a sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos Estados e dos municípios, o governo federal recorreu à estratégia de constitucionalizar a vinculação de encargos e receitas fiscais, garantindo a efetiva transferência de recursos e eliminando as incertezas do seu recebimento.

Resumidamente, as autonomias política e fiscal dos governos estaduais e municipais permitem que estes estabeleçam sua própria agenda na área social, principalmente quando há um consenso de prioridade nacional, como é o caso da educação. No entanto, para o sucesso na transferência de atribuições da gestão de uma dada política social de um nível de governo para outro, entram em jogo não apenas as condições econômicas, mas também a existência de aparatos legais e, sobretudo, os fatores institucionais vinculados às características da própria política. Neste sentido, serão decisivas as estratégias de indução utilizadas pelo nível de governo que visa promover medidas de transferência de responsabilidade de gestão.

A próxima seção é dedicada a uma breve caracterização da política de escolha do diretor escolar e da constituição de sistemas de avaliação, na descrição dos procedimentos adotados para a construção dos indicadores, o mapeamento das redes de ensino das capitais brasileiras e uma discussão dos fatores relacionados com a transferência de atribuições dessas políticas.

Mapeamento de políticas educacionais: escolha do diretor escolar

Na década de 1980, a administração das escolas era marcada pelo clientelismo que se apresentava desde a indicação política para o cargo de diretor até as contratações provisórias e sem concursos dos professores. A prerrogativa da indicação dos diretores das escolas era, desde o fim da

³ Em 1994, a descentralização dos recursos para a execução do programa foi instituída por meio da Lei nº 8.913/94, mediante celebração de convênio com Estados e municípios. Com a Medida Provisória nº 2.178, de 2001, a transferência é direta sem necessidade de convênios.

⁴ Atualmente, o valor *per capita* repassado pela União é de R\$ 0,22 por estudante do ensino fundamental e da pré-escola. Para os alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor *per capita* é de R\$ 0,44.

ditadura Vargas, reservada aos políticos, o que tornava as escolas instrumentos de barganha política. A forma de escolha de dirigentes escolares – mais especificamente as reivindicações no estabelecimento do processo eleitoral – está intimamente vinculada à luta dos movimentos sociais em prol da democracia.

Nos últimos anos o processo de escolha de diretores das escolas públicas do ensino básico no País tem merecido destaque. O que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante – ao lado de múltiplos fatores – sobre como acontecerão as relações mais ou menos democráticas na escola. A escolha dos diretores está inserida no contexto das diversas medidas referentes à democratização da gestão escolar, como a criação de conselhos deliberativos com a participação de professores, pais, alunos e da comunidade.

De modo geral, podemos considerar quatro modalidades de escolhas do diretor, que, apesar de serem passíveis de variações, não mudam em suas características básicas. São elas: a) indicação (técnica ou política); b) seleção por concurso de títulos e provas; c) eleições; e, d) esquemas mistos. A defesa ou crítica a cada uma delas constitui outras tantas maneiras de coordenar a relevância da escolha do diretor na condução dos problemas da escola (Paro, 1988).

A escolha do diretor por indicação pode dar-se com base na exigência prévia de qualificação específica e um mínimo de experiência, em razões políticas ou numa combinação dos dois critérios. Até recentemente, esse era o processo mais disseminado entre as redes de ensino do País. Alvo de severas críticas, a indicação torna o diretor um representante do Poder Executivo. Ao prescindir do respaldo da comunidade escolar, fica diminuída a possibilidade de participação de membros dessa comunidade.

A escolha a partir de concurso público encontra defensores das mais diferentes correntes políticas e ideológicas, e eles argumentam ser este o tipo de processo pelo qual a adoção de critérios técnicos para o preenchimento de cargos traz moralidade pública. As principais vantagens apontadas para o concurso são: a objetividade do processo, especialmente em comparação com a alternativa clientelista de indicação baseada em critérios político-partidários e com a possibilidade de aferição de conhecimentos técnicos. No entanto, as críticas referem-se à impossibilidade de aferição da liderança do candidato diante da comunidade escolar, uma vez que o concurso isolado não estabelece nenhum vínculo do diretor com os professores, alunos e funcionários da escola. Outra imposição aos concursos refere-se à estabilidade, quase vitalícia, do cargo⁵ que pode vir a desencadear um descompromisso do diretor com os objetivos educacionais (Paro, 1988).

Como apontado anteriormente, as reivindicações por eleições para o cargo de diretores começam a se desenvolver, principalmente, em oposição ao processo de indicação, no sentido de ampliação da experiência de participação democrática nas diversas instituições da sociedade, dentre elas, a escola. A eleição de diretores foi adotada por vários sistemas de ensino mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, em 1988. As primeiras experiências de eleição direta para a escolha de diretores ocorreram nos Estados

⁵ Isto porque judicialmente o concurso vincula-se à estabilidade do cargo para o qual ele é feito.

do Paraná, Rio Grande do Sul, Acre, Mato Grosso. No entanto, vários estudos apontam para problemas relacionados com o processo eleitoral dos diretores de escolas, tais como o excesso de personalismo na figura do candidato, falta de preparo de alguns deles, populismo e atitudes clientelistas.

Como uma forma de introduzir mecanismos que minimizem esses problemas, algumas redes de ensino vêm adotando um esquema misto para a escolha dos diretores das escolas. Tal esquema prevê, na maioria das vezes, uma fase no processo de escolha dos diretores combinando, por exemplo, provas, que avaliam sua competência técnica e sua formação acadêmica, com processos eleitorais, que tentam medir sua experiência administrativa e sua capacidade de liderança.

Com o objetivo de verificar a situação das redes de ensino nas capitais brasileiras, foi construído um indicador do processo de escolha dos diretores escolares, a partir dos dados das avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) nos anos de 1999 e 2003. Nessas avaliações, os diretores respondem a um questionário que, entre diversos itens relativos à sua formação e à caracterização da gestão da escola, possui um referente à forma pela qual assumiu o cargo de direção naquela escola. A desvantagem de utilizar as informações do Saeb para realizar o mapeamento é que, para algumas redes de ensino das capitais – como Palmas – não há informação disponível (mais detalhes em Alves, 2007).

As Figuras 1 e 2 mostram um claro movimento de mudança na forma de escolha dos diretores ao longo desses anos, com a substituição da escolha por indicação por outras envolvendo processos mais democráticos – eleição, seleção ou seleção e eleição. Em 1999, a indicação de técnicos ou de políticos prevalecia em 43% das redes de ensino das capitais brasileiras; já em 2003 constatou-se em apenas 11%, predominando em 43% das redes de ensino as eleições como forma de escolha dos diretores e em 17% um processo envolvendo seleção e eleição.

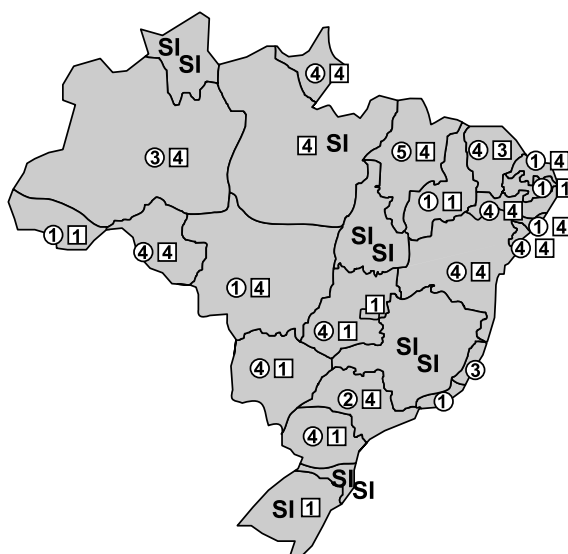


Figura 1 – Moda da forma de escolha dos diretores nas redes estaduais e municipais das capitais brasileiras – 1999

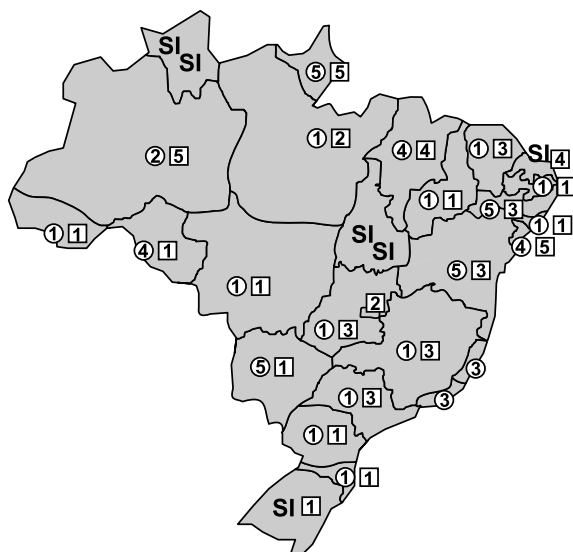


Figura 2 – Moda da forma de escolha dos diretores nas redes estaduais e municipais das capitais brasileiras – 2003

Legenda (Figuras 1 e 2):

○ Rede Municipal

(1): Eleição

(3): Seleção e Eleição

(5): Outras

□ Rede Estadual

(2): Seleção

(4): Indicação (técnica ou política)

SI: Sem Informação

Com relação à análise do modo de implementação do processo de escolha dos diretores escolares, verificam-se avanços e retrocessos (Romão, Padilha, 1997). Esse contexto remete à tese de que o processo de produção de políticas públicas envolve o aprendizado com políticas anteriores. Ou seja, o formato institucional demarca as possibilidades de ação e de sucesso das organizações de interesses. Ao longo dos últimos 15 anos, uma série de mudanças e experiências no que diz respeito à autonomia escolar foi realizada no Brasil, tanto no nível estadual quanto no municipal. No entanto, a implementação dessas inovações não encontra diretrizes bem definidas nos aparatos das leis federais. Além disso, as descontinuidades têm sido comuns. É o caso, por exemplo, do Distrito Federal, que, em 1987, instituiu o processo eleitoral para a escolha dos diretores, sendo que, por questões políticas, as eleições foram embargadas.

Mapeamento de políticas educacionais: sistemas de avaliação do desempenho

A década de 1970 marca o início das experiências de avaliação educacional no Brasil, inseridas no contexto dos processos de seleção para o acesso à universidade. Já na de 80, cresce o interesse pela implementação de programas de avaliação educacional em diversas redes de ensino. Datam dessa época a avaliação do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Rural (Edurural), da rede estadual do Paraná, e as primeiras iniciativas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

(Inep) do Ministério da Educação (MEC). No entanto, foi na década de 1990 que a avaliação de sistemas educacionais se consolidou tanto nacionalmente quanto entre governos estaduais e municipais. Em termos mundiais, o papel atribuído à avaliação pode ser observado na Declaração Mundial de Educação para Todos, fruto da Conferência de Jomtien, realizada em 1990 e promovida pela Unesco, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Banco Mundial (Franco, 2001; Bonamino, 2002) e em outros países da América Latina, como, por exemplo, Argentina e Chile, implementaram sistemas de avaliação.

A avaliação constituiu um dos eixos centrais da política educacional brasileira desenvolvida nesse período. Especificamente para o ensino fundamental, destaca-se o Saeb. A prioridade dada pelo governo federal à implementação de programas de avaliação da educação brasileira suscitou um intenso debate. Diversos autores desenvolveram interpretações sobre o significado da avaliação na política educacional brasileira. Os diferentes argumentos centram-se, basicamente, em três vertentes: a) associação entre a ênfase em avaliação e a hegemonia de políticas neoliberais (Gentilli, 1996); b) valorização da avaliação como elemento promotor da melhoria da qualidade da educação (Castro, Carnoy, 1997) e c) o papel da avaliação no acompanhamento das políticas educacionais e na associação entre avaliação e promoção de políticas de equidade (Castro, 1999).

A proposta inicial do Saeb está relacionada com demandas do Banco Mundial visando desenvolver uma sistemática de avaliação para o Projeto Nordeste – Segmento Educação, no âmbito do VI Acordo MEC/Bird, em 1988. Por solicitação do MEC, a sistemática de avaliação estendeu-se ao âmbito nacional, em meados de 1988, quando foi criado o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep). Uma aplicação piloto do Sistema de Avaliação foi realizada nos Estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, com o intuito de testar a pertinência e adequação de instrumentos e procedimentos. Questões financeiras impediram o desenvolvimento do projeto e somente em 1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica (Seneb) alocou os recursos necessários, foi possível viabilizar o primeiro ciclo do Saeb. Uma análise detalhada da institucionalização do Saeb é encontrada em Bonamino (2002).

Em 1996, a LDB institucionaliza essa questão ao determinar, pela primeira vez, a obrigatoriedade da avaliação dos diferentes níveis de ensino, devendo a União “assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, com a cooperação dos sistemas, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino [...]” (art. 87, § 3º, IV).

O Saeb é operacionalizado pelo Inep e vem realizando a cada dois anos, desde 1995, avaliações de desempenho acadêmico dos estudantes brasileiros da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, em Língua Portuguesa e em Matemática. A partir da consolidação do Saeb constata-se a tendência da sistematização dos programas de avaliação em larga escala em âmbito estadual que, a despeito dos aspectos

peculiares e dos diferentes estágios de desenvolvimento, se baseiam na experiência nacional.

As primeiras experiências de sistemas de avaliação das redes estaduais de ensino foram desenvolvidas em São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Ceará. Em 1992, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP) desenvolveu a Avaliação da Jornada Única, com o objetivo de verificar os seus efeitos no ciclo básico. Esta iniciativa foi a precursora do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), cujos objetivos são oferecer informações sobre os padrões de desempenho dos alunos de forma a melhorar o trabalho desenvolvido em sala de aula pelo professor e possibilitar ações políticas da SEE-SP. Desde a sua criação em 1996, já ocorreram nove edições do Saresp, sendo compulsória a participação de todas as escolas estaduais e por adesão para as demais redes de ensino (municipal e particular).

A Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE) implementou o Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, tendo como objetivos principais levantar informações para que os professores possam atuar com maior efetividade na condução do processo de ensino e fornecer subsídios para a gestão mais eficaz dessa Secretaria. No ano de 2000, foi instituído o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave) com a atribuição de avaliar, a cada dois anos, todos os alunos da rede estadual de ensino que estejam cursando o 1º ano do ciclo intermediário (o equivalente à 4ª série do ensino fundamental), o 2º ano do ciclo avançado (8ª série do ensino fundamental) e o 3º ano do ensino médio. Até o momento foram realizados nove ciclos de avaliação.

O Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Paraná foi implementado em 1995, tendo o objetivo de obter informações sobre os níveis de conhecimento dos alunos. As séries e as disciplinas avaliadas variam de um ano para outro, mas, desde 1997, houve a avaliação da 4ª e da 8ª séries do ensino fundamental em leitura e em matemática. A última avaliação ocorreu em 2002, estando o Programa suspenso desde então.

Em 1992, o Estado do Ceará implementou o seu sistema próprio de avaliação, atualmente denominado Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece). Em 2004, o Spaece contemplou, pela primeira vez, a rede municipal de ensino, avaliando alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, com aplicação de testes nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, além dos instrumentos contextuais que incluem questionários para alunos, professores e diretores.

Com o objetivo de verificar a situação das redes de ensino nas capitais, foi construído um indicador referente à implementação de sistemas de avaliação de desempenho, a partir das informações disponíveis no Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e nas Secretarias de Educação.

A Figura 3 indica que 20 (40%) redes de ensino das capitais brasileiras possuem programas de avaliação de desempenho dos estudantes.

Freqüentemente as avaliações nas redes municipais ocorrem por adesão aos programas estaduais. O processo de implementação da política de avaliações indica que a interação e a parceria técnica com o Inep/MEC, bem como a vinculação com universidades, têm papel fundamental na consolidação dos sistemas de avaliação estaduais.

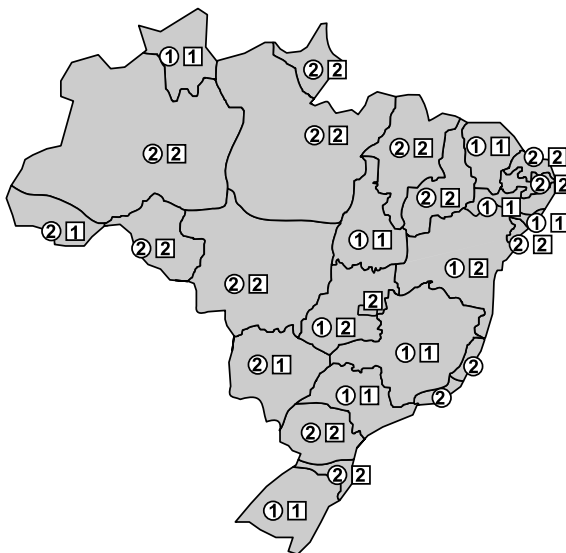


Figura 3 – Programas Avaliação de Desempenho de Alunos das redes estaduais e municipais das capitais brasileiras – 2003/2005

Legenda:

○ Rede Municipal

□ Rede Estadual

(1): Com sistema de avaliação

(2): Sem Sistema de avaliação

A implementação do sistema nacional de avaliação de desempenho dos estudantes brasileiros, na esfera federal, já era praticada por iniciativa do governo desde 1990, quando aconteceu o primeiro ciclo de avaliação do Saeb. Além disso, havia também experiências, mesmo que descontinuadas, de avaliação de desempenho de redes estaduais desde 1980 como, por exemplo, no Paraná. A institucionalização legal aconteceu em 1996 com a LDB. Com isso, houve um fortalecimento do sistema de avaliação nacional pela maior participação dos Estados e dos municípios, caracterizando a década de 1990 como “tempo de avaliação” (Bonamino, 2002). A partir daí, constata-se a tendência da sistematização dos programas de avaliação em larga escala em âmbito estadual que, a despeito dos aspectos peculiares e dos diferentes estágios de desenvolvimento, se baseiam na experiência nacional.

A análise do processo de implementação de sistemas de avaliação é caracterizada pela interação dos mecanismos de transferência de responsabilidades mencionados por Arretche, pois, em um primeiro momento, as experiências anteriores, conduzidas por iniciativas próprias, exerceram pressão para que fosse criado um dispositivo legal que assegurasse a responsabilidade da União em promover um sistema de avaliação. Em um segundo momento, a adesão de Estados e municípios

ao programa federal de avaliação dos estudantes acarretou o fortalecimento do sistema de avaliação, permitindo que vários governos estaduais organizassem, por iniciativa própria, embasados pelos dispositivos legais e por condições técnicas prévias, programas de avaliação dos estudantes de suas redes.

No que se refere à avaliação, um dos desafios principais apontados pelos gestores estaduais e municipais é implementar a consciência da utilidade dos resultados das avaliações na orientação da prática pedagógica e, freqüentemente, este é um dos objetivos mais difíceis de alcançar (Pequeno, 2001). A associação entre resultados e conseqüência é um dos pilares do conceito de responsabilização (*accountability*) que, nos últimos anos, vem ganhando espaço na agenda política educacional. Sua principal idéia é que os estudantes e toda a equipe escolar são responsáveis pelo desempenho da escola. Com base em testes padronizados e de padrões para determinar quais escolas têm desempenho melhor, são estabelecidos critérios para a aplicação de conseqüências, baseadas em incentivos materiais ou simbólicos. Para Moe (2003), a política de responsabilização é alvo de muitas críticas no meio educacional, uma vez que sua efetivação envolve um complexo processo de ponderação entre controle e política. Os principais problemas de controle relacionam-se com as divergências entre as motivações e expectativas dos professores e diretores de escolas e as dos gestores responsáveis pela política. É uma disputa de poder: de um lado os sindicatos dos professores protegendo seus interesses (autonomia de trabalho e segurança do cargo) e, de outro, as autoridades que usam mecanismos de recompensas e punições para resolver o problema de controle. Em relação ao problema da política, o autor assinala o descompasso entre os interesses dos políticos (que tendem a agradar seus eleitores), o interesse dos sindicatos dos professores e o interesse público. Mesmo com esses problemas, as políticas de responsabilização vêm sendo implementadas em vários países, sendo que a experiência mais documentada e avaliada é a da reforma implementada na cidade de Chicago.

No Brasil, de acordo com Brooke (2006), existem três experiências de políticas de responsabilização: Boletim da Escola (Paraná), Nova Escola (Rio de Janeiro) e Escola do Novo Milênio (Ceará). No Paraná foi criada, em 2001, uma publicação, o *Boletim Escolar*, com informações sobre os resultados de cada escola da rede estadual. Direcionado aos pais de alunos e à comunidade em geral, o objetivo principal do boletim era estimular uma pressão positiva pela melhoria da escola. A iniciativa foi alvo de severas críticas e na mudança do governo, em 2003, o programa de avaliação da rede estadual foi suspenso. Já os programas Nova Escola, da rede estadual do Rio de Janeiro, e Escola Novo Milênio do Ceará baseiam-se no estabelecimento de recompensas financeiras para as melhores escolas. Os maiores problemas enfrentados, além das resistências dos grupos envolvidos, principalmente dos professores, são os relacionados à operacionalização dos critérios de padrões de desempenho e de incentivos.

Nessa linha de transparência e responsabilização, o governo federal estabeleceu que a avaliação nacional incluisse uma vertente censitária – a Prova Brasil – e que fossem divulgados resultados por unidades escolares. A Prova Brasil é uma das ações implementadas pelo governo federal no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação, cujo sentido geral é o estabelecimento de metas de qualidade da educação a serem atingidas pelos governos estaduais e municipais. Por ser uma avaliação censitária oferece informações sobre o desempenho dos estudantes não apenas para o Brasil e unidades da Federação, mas também para cada município e escola participante. Em 2005, a Prova Brasil avaliou todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental em escolas que tivesse, no mínimo, 30 alunos matriculados nessas séries nas disciplinas de Português e Matemática. Sem dúvida o desenho censitário dessa avaliação contorna as dificuldades técnicas e financeiras que os gestores estaduais e municipais tinham em construir um sistema próprio de avaliação.

No contexto do PDE, os temas da avaliação, responsabilização e escolha dos diretores das escolas ganham novos contornos. Esse é o ponto destacado a seguir.

Plano de Desenvolvimento da Educação e ressignificação das políticas de escolha de diretores de escolas e de avaliação/responsabilização

O Plano de Desenvolvimento da Educação estabelece diversas ações voltadas para a melhoria da qualidade em todos os níveis de ensino. Especificamente para a educação básica, destaco a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho da Prova Brasil ou do Saeb com informações sobre rendimento escolar (aprovação). O índice é comparável em todas as redes de ensino e está associado ao cumprimento de metas para que, até 2022, o Ideb brasileiro passe de 3,8 para 6,0. No geral, o Ideb envolve transparência nos resultados das escolas e redes de ensino, assim como incentivos simbólicos e financeiros.

Outra ação conjugada com o Ideb é o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que propõe um conjunto de diretrizes a serem adotados pelos Estados e municípios na gestão de suas redes. O tema da escolha dos diretores é uma das 28 diretrizes que compõem o Termo de Compromisso: “fixar regras claras, considerando mérito e desempenho, para a nomeação e a exoneração do diretor da escola”.

O PDE é um estímulo para a adoção de políticas de participação democrática –no caso da escolha dos diretores escolares e de ressignificação das experiências prévias brasileiras de responsabilização da sistemática de avaliação. Segundo o MEC, a idéia chave do PDE é o

estabelecimento de mecanismos de indução para a adoção das diretrizes e o cumprimento das metas do Ideb. Na perspectiva de análise de Arretche (2000), as “estratégias de indução” relacionam-se, entre outros fatores, com a elevação dos recursos disponíveis e a reversão das condições adversas de natureza política e/ou técnica presentes nos Estados e municípios.

De fato, a vinculação dos Estados e municípios é feita a partir da adesão ao termo de compromisso e, como retorno, os entes federados terão assistência técnica ou financeira do MEC para o desenvolvimento de ações voltadas para a melhoria da qualidade da educação. O critério para o estabelecimento da prioridade no atendimento aos entes federados baseia-se na classificação do Ideb. As redes de ensino com os índices mais baixos contarão com o apoio técnico para a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR), envolvendo, inclusive, transferência de recursos financeiros.

Considerações finais

Esta análise permitiu investigar o esforço dos governos municipais e estaduais que tiveram a incumbência legal e política de viabilizar as orientações contidas em aparatos legais, como a Constituição Federal e a LDB, no que diz respeito à escolha de diretores das escolas e à constituição de sistemas de avaliação pelas redes estaduais e municipais. O mapeamento realizado para averiguar a política de escolha de diretor indicou que, entre 1999 e 2003, houve a diminuição de 32 pontos percentuais do número de redes de ensino das capitais brasileiras com indicação política e/ou técnica para o cargo de diretor. Nesse mesmo período, cresceu o número de redes que adotaram processos mais democráticos, especialmente envolvendo seleção e eleição. A constituição de sistemas de avaliação do desempenho dos alunos está presente em apenas 40% das redes estaduais e municipais das capitais brasileiras, sendo que esta política é marcada pela descontinuidade das ações. O estudo priorizou a realidade das capitais brasileiras, embora as mudanças venham ocorrendo, em maior ou menor grau, em outros municípios brasileiros. No processo de implementação dessas políticas, os fatores que mais fortemente o influenciaram foram o legado das políticas prévias e a capacidade técnica e financeira dos Estados e municípios, especialmente no caso da constituição de um sistema de avaliação de desempenho.

Encerro retornando à idéia de que um dos fatores decisivos para o sucesso na transferência de atribuições da gestão de uma dada política é o estabelecimento de estratégias de indução pelo nível de governo que visa promover a transferência. No caso das políticas analisadas por este estudo, o PDE, mais especificamente o Ideb e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, poderá, em um futuro próximo, ser um instrumento importante para a indução dessas políticas educacionais nos Estados e municípios brasileiros.

Referências bibliográficas

ALVES, F. *Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências, contextos e desafios*. 2007. 243 p. Tese (Doutorado em Educação) –Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2007.

ANDRADE, I. *Descentralização e poder municipal no nordeste: os dois lados da nova moeda*. Trabalho apresentado ao GT de Políticas Públicas do XX Encontro Nacional da Anpocs. Caxambu, MG, 1996.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 1999.

BONAMINO, A. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília (DF), 23 dez. 1996.

BROOKE, N. O Futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

CASTRO, C. M.; CARNOY, M. A. A melhoria da educação na América Latina: e agora para onde vamos? In: CASTRO, C. M. *Como anda a reforma da educação na América Latina?* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

CASTRO, M. H. A educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FRANCO, C. O SAEB: potencialidades, problemas e desafios. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, p. 127-133, 2001.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade no Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades e seus limites. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007.

GENTILLI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T.; GENTILLI, P. (Org.) *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília:CNTE, 1996.

MOE, T. Politics, control and the future of school accountability. In: PETERSON, P.; WEST, M. (Org.). *No child left behind? The politics and practice of accountability* Washington: Brookings Institution Press, 2003.

PARO, V. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas (SP): Papirus, 1988.

PEQUENO, M. I. Uma visão sobre a Avaliação em Larga Escala no Estado do Ceará na vertente da avaliação do rendimento escolar. In: MARCO DE APRENDIZAGEM CONTÍNUA EM AVALIAÇÃO, 2001, Salvador. *Anais do...* Salvador: Agência de Avaliação, 2001. p. 125-135.

ROMÃO, J.; PADILHA, P. Planejamento socializado ascendente na escola. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (Orgs.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

Fátima Alves, doutora em Educação pela PUC-Rio, é professora do Departamento de Educação dessa Universidade. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política e Sociologia da Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional, sistemas de avaliação, eficácia, equidade e desigualdades educacionais.

fc Alves0705@terra.com.br

Recebido em 20 de maio de 2005.

Aprovado em 13 de novembro de 2008.