# “ME ENSINA A TRABALHAR COM AS MÃOS VAZIAS”: OS DISCURSOS DOS GESTORES SOBRE AVALIAÇÃO EXTERNA

Larissa Frossard (PUC- Rio/FeMASS - FUNEMAC)
larissafrossard@terra.com.br

RESUMO:

O presente trabalho é resultado da análise dos depoimentos dos gestores da rede pública municipal de ensino de Macaé/RJ coletados durante quatro encontros organizados em parceria com o Observatório Educação e Cidade (OEC) nomeados de “IDEB: avaliação e qualidade de ensino”. Trata-se de etapa exploratória de uma pesquisa de doutoramento que pretende examinar como os indicadores educacionais são apropriados e utilizados pelos agentes escolares no planejamento das unidades de ensino, especialmente pelos gestores, por meio de um estudo de caso no município de Macaé/RJ. A intenção dos encontros foi conhecer as experiências das equipes gestoras relacionadas à Prova Brasil e as expectativas das mesmas relativas ao IDEB, indicador que orienta as políticas educacionais do MEC e, por isso, impacta diretamente nas escolas enquanto unidades de ensino. A análise dos registros orais permite inferir que os gestores conseguem visualizar as realidades de suas escolas, analisando-as a partir dos resultados do IDEB. No entanto, a maioria ainda não consegue extrair da compreensão dos resultados, consequências para sua atuação como gestores, ou seja, tem dificuldade de vislumbrar na prática o que seria possível fazer para vencer os problemas do cotidiano com o uso dos dados educacionais.

Palavras-Chave: Avaliação Externa, IDEB, gestão.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado da análise dos depoimentos dos gestores da rede pública municipal de ensino de Macaé/RJ coletados durante quatro encontros

organizados em parceria com o Observatório Educação e Cidade (OEC)[1] nomeados de "IDEB: avaliação e qualidade de ensino"[2]. Durante as atividades foi possível recolher depoimentos das equipes gestoras de 41[3] (quarenta e uma) escolas que participaram da Prova Brasil, seja em 2005, 2007 e/ou 2009, e possuem as projeções do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o Ensino Fundamental. Trata-se de etapa exploratória de uma pesquisa de doutoramento que pretende examinar como os indicadores educacionais são apropriados e utilizados pelos agentes escolares no planejamento das unidades de ensino, especialmente pelos gestores, por meio de um estudo de caso no município de Macaé/RJ. A intenção dos encontros foi conhecer as experiências das equipes gestoras relacionadas à Prova Brasil e as expectativas das mesmas relativas ao IDEB, indicador que orienta as políticas educacionais do MEC e, por isso, impacta diretamente nas escolas enquanto unidades de ensino.

Como estabelece o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)[4], um dos principais objetivos da divulgação do IDEB seria instrumentalizar as escolas no seu planejamento educacional. O PDE-Escola é o documento elaborado pelos gestores para estabelecer ações a serem desempenhadas pela escola com foco no planejamento estratégico. A partir da elaboração deste documento, parte dos estabelecimentos de ensino passaram a receber apoio financeiro através de repasse de recursos, conforme o Plano de Ações Financiáveis (PAF). O MEC divulgou três listas de escolas: (A) escolas de atendimento prioritário de acordo com o IDEB de 2005; (B) escolas de atendimento prioritário de acordo com o IDEB de 2007; e escolas abaixo da média nacional em relação ao IDEB de 2007. Atualmente todas as escolas constroem seus PDE's.

---

[1] Pesquisa que vem sendo desenvolvida através de uma parceria interinstitucional entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com apoio do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - do Ministério da Educação, da FAPERJ e do CNPq.

[2] Os encontros foram parte de um Projeto de Extensão que se estendeu durante o ano de 2011 financiado pela Fundação Educacional de Macaé (FUNEMAC), mantenedora da Faculdade Professor Miguel Ângelo da Silva Santos (FeMASS): "De Olho no Ideb: compreendendo o indicador para utilização no planejamento escolar". Os encontros foram desenvolvidos numa parceria da FeMASS com a Secretaria Municipal de Educação de Macaé (SEMED), e contou com a colaboração de pesquisadores do Observatório Educação e Cidade (OEC).

[3] Segundo o Censo 2009, a rede pública municipal de Macaé contava, neste ano, com 109 (cento e nove) unidades de ensino. Das 109, 42 tiveram aplicação da Prova Brasil em 2005, 2007 e/ou 2009 e possuem as projeções do IDEB. Todas as 42 escolas foram convidadas para o encontro e apenas 1 (uma) não compareceu para participar da atividade.

[4] Plano executivo da política nacional de educação do Ministério da Educação (MEC) onde estão relacionadas as políticas e programas da educação brasileira.

O depoimento da gestora de uma das escolas consideradas de atendimento prioritário orientou a escolha do título deste trabalho. Após relatar sobre a importância dos indicadores educacionais para sua atuação e de sinalizar diversas dificuldades relacionadas à infraestrutura e às condições materiais de sua escola, afirmou:

> "Em primeiro lugar é muito complicado, quando você tem o resultado de IDEB e você não conhece aquela escola, não conhece aquela comunidade, a estrutura física e a cultura daquele local, é um dado frio que não retrata a realidade. (...) Aquela coisa de não ter um espaço, voltando a questão da infraestrutura. E aquela coisa de somente ter o recurso da sala de aula, ele é muito restrito. Mas também a questão do tempo e dos recursos materiais. São questões que influenciam sim numa Prova Brasil. (...) Então realmente nós precisamos de um planejamento estratégico, mas acima de tudo como trabalhar com sucesso diante de tantas dificuldades. Agora me ensina a trabalhar com as mãos vazias. É isso que eu preciso".

## REFERENCIAL ANALÍTICO DA PESQUISA

A perspectiva deste trabalho não está em avaliar a política em si, mas discutir seu impacto no cotidiano da escola, ou seja, como os atores escolares estão traduzindo a política em práticas. Parte-se do referencial analítico denominado Abordagem do Ciclo de Políticas, desenvolvido por Sthephen J. Ball e seus colaboradores. Nesta abordagem, o processo de formulação de uma política é considerado como um ciclo no qual a política é formulada e recriada, ou seja, um processo onde a política é traduzida em práticas (MAINARDES; MARCONDES; 2009).

Inicialmente foram definidos por Ball os três principais contextos, que estão inter-relacionados: o da influência, o de produção do texto e o da prática. O primeiro refere-se ao processo inicial da formulação da política, onde diferentes grupos de interesse disputam espaço/poder para influenciar os conceitos que vão legitimar e constituir o discurso de base da política. Este contexto está diretamente relacionado ao da produção do texto, resultado de disputas e acordos dos grupos que construirão os textos políticos, que representam a política. As respostas a estes textos são consequências das interpretações vivenciadas no contexto da prática. Isto porque os profissionais que atuam nesse contexto têm papel ativo no processo de (re) interpretação das políticas educacionais (MAINARDES, 2006).

Posteriormente Ball (1994) expandiu a abordagem acrescentando dois outros contextos: o dos resultados/efeitos e o da estratégia/ação política. O primeiro está

diretamente ligado ao contexto da prática, já que as políticas devem ser analisadas em termos dos impactos/implicações no cotidiano; e o segundo, ao contexto de influência, na medida em que envolve a identificação de ações necessárias para o enfrentamento das desigualdades (re) produzidas.

Neste sentido a política é entendida como produto de um processo multifacetado, exigindo do pesquisador articular as perspectivas macro e micro da política. Para este trabalho o foco é o contexto da prática e, consequentemente, o dos resultados/efeitos já que o objetivo é entender as formas de (re) interpretação da política a partir dos discursos produzidos pelos gestores da rede pública municipal de Macaé/RJ.

Parto do pressuposto de que a escola não é um espaço onde a política é simplesmente refletida. Ao contrário, ela é (re) interpretada/traduzida pelo conjunto de seus atores. Em recente trabalho Ball, Maguire e Braun (2012) argumentam que os textos políticos são tipicamente escritos em relação à melhor das escolas possíveis, em relação ao que caracterizam como "contextos fantásticos". Por isto a importância de analisar o texto em ação, posto em prática, porque necessita estar relacionado à historia e ao contexto específico onde a política está sendo colocada em prática. Isto porque as políticas são materializadas de diferentes formas.

## A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

As políticas de avaliação educacional já ocupam a agenda de discussões nacionais há pelo menos duas décadas (BONAMINO, 2002; BONAMINO, ALVES, FRANCO, 2007). Inúmeras iniciativas vêm dando forma ao sistema de avaliação educacional brasileiro, em todos os níveis e modalidades de ensino. Ultrapassa o escopo deste trabalho analisar os motivos que levam a diferentes visões no que tange ao papel das avaliações em larga escala como possibilidade de compreender a dinâmica dos processos educativos. Parto do pressuposto que "*independente dos motivos que levam à criação de sistemas de avaliação parece haver concordância quanto ao seu importante papel como instrumento de melhoria da qualidade*" (CASTRO, 2009, p.275).

Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo governo federal em 2007, a avaliação em larga escala passa a ser um dos pilares da

política educacional do Ministério da Educação (MEC), e traz em seu bojo três principais inovações:

> i)a incorporação dos objetivos de *accountability*; ii) a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica que considera tanto o desempenho dos estudantes em exames padronizados quanto a progressão desses alunos no sistema; e iii) a definição de metas tanto para o país quanto para cada sistema e escola em particular (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

No que se refere ao termo *accountability*, não existe uma tradução direta para o termo, a aproximação mais utilizada na literatura é a responsabilização (BROOKE, 2006). Ao discutir teoricamente os conceitos de avaliação e *accountability*, Ricardo Ceneviva (2007) aponta que para alguns autores a avaliação pode funcionar como instrumento de promoção de *accountability*, ou seja, instrumento de controle posterior a implementação das políticas. Segundo o autor para outros *accountability* é, por si só, um dos objetivos da avaliação, na medida em que seu objetivo é responsabilizar escolas, gestores e professores pelos seus resultados. Este segundo sentido parece estar em consonância com o indicador de referência criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2007: o IDEB — referência para as metas estabelecidas pelo PDE.

Segundo o INEP[5], o IDEB é mais do que um indicador estatístico, pois foi criado para ser um condutor das políticas públicas que visem à melhoria da qualidade na educação brasileira, seja no âmbito nacional, estadual, municipal ou em cada escola como unidade de ensino. Nele foi possível reunir dois indicadores para avaliar a qualidade da educação básica: o fluxo escolar – com os dados obtidos no Censo Escolar; e as médias de desempenho das avaliações em larga escala do INEP - o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB - para as unidades da federação e para o país) e a Prova Brasil (ANRESC - aplicada nos municípios). No que se refere ao fluxo escolar, trata-se de analisar o comportamento da progressão dos alunos pertencentes a uma coorte, em determinado nível de ensino, em relação a sua condição

[5] Disponível em: http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=4. Acesso em: 03 jul 2009.

de promoção, repetência ou evasão. As médias de desempenho[6] são obtidas por meio dos resultados das provas de Proficiência em Língua Portuguesa (foco na leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas). Para o Ensino Fundamental, foco deste trabalho, as médias são extraídas da Prova Brasil. Para o Ensino Médio são utilizados os resultados do SAEB.

Para o INEP, o estabelecimento deste índice equilibra esses dois indicadores para que haja políticas de melhoria da qualidade do ensino ofertado nos diferentes sistemas. Outra justificativa da política do governo federal aparece como possibilidade de aumentar a equidade entre as escolas, articulando ao indicador uma política de incentivos financeiros para aquelas escolas que têm os piores resultados. Esta ação vem sendo implementada por meio do PDE – Escola, documento onde a equipe gestora pode analisar seus pontos fortes e fracos e construir o plano estratégico para ação.

Segundo o INEP, o IDEB propiciou que fossem estabelecidas metas para que, até 2021, o Brasil atinja o nível educacional que hoje os países da OCDE[7] possuem no que se refere ao desempenho dos estudantes, ou seja, o índice 6,0. Prevê-se assim que cada sistema e cada escola do país trabalhe para a melhoria da qualidade do ensino e, consequentemente, elevem seus respectivos índices. A seguir, as sínteses observadas e as metas do Brasil, do estado do Rio de Janeiro e de Macaé:

QUADRO 1 - METAS E IDEB'S OBSERVADOS EM 2005, 2007 e 2009 NOS ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA O BRASIL, O ESTADO DO RIO DE JANEIRO E O MUNICÍPIO DE MACAÉ

| | Anos Iniciais do Ensino Fundamental | | | | | Anos Finais do Ensino Fundamental | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **IDEB observado** | | | **METAS** | | **IDEB observado** | | | **METAS** | |
| | **2005** | **2007** | **2009** | **2007** | **2009** | **2005** | **2007** | **2009** | **2007** | **2009** |
| **BRASIL** | **3,8** | **4,2** | **4,6** | **3,9** | **4,2** | **3,5** | **3,8** | **4,0** | **3,5** | **3,7** |
| **RIO DE JANEIRO** | **4,3** | **4,4** | **4,7** | **4,4** | **4,7** | **3,6** | **3,8** | **3,8** | **3,6** | **3,8** |
| **MACAÉ** | **4,4** | **4,7** | **5,0** | **4,4** | **4,8** | **3,6** | **3,9** | **3,7** | **3,6** | **3,7** |

Fonte: INEP

[6] São avaliadas habilidades e competências dos estudantes de escolas onde se tenha pelo menos 20 (vinte) alunos matriculados nas séries contempladas para avaliação: 5° e 9° anos do ensino fundamental e 3° ano do ensino médio.

[7] Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Na organização dos encontros supôs-se que o IDEB seria um indicador conhecido pela maioria dos gestores da rede pública municipal de Macaé/RJ, porém nos discursos proferidos foram explicitadas algumas incompreensões relativas à composição do mesmo, ou até mesmo a utilização do termo de forma inadequada. Como exemplo, podemos citar: "a gente nunca esteve abaixo do IDEB, a gente sempre esteve em cima"; "Nossos índices mais baixos eram de Ciências e Matemática". O desafio posto a partir deste cenário é entender como as equipes gestoras vêm se apropriando destes resultados, ou seja, como a política está sendo (re) interpretada/traduzida no contexto da prática. A análise dos dados coletados pretende contribuir neste sentido.

## CARACTERIZAÇÃO DOS ENCONTROS E ANÁLISE DOS REGISTROS ESCRITOS

Para a seleção das escolas participantes dos quatro encontros, todos realizados em abril e maio de 2011, foram utilizados critérios, relativos aos resultados no IDEB de cada escola e também ao atendimento (1° segmento, 2° segmento, ou ambos). No primeiro foram convidados os gestores das escolas que tiveram as projeções do IDEB consideradas ruins[8], ou seja, escolas consideradas pelo MEC como de atendimento prioritário e/ou abaixo da média nacional, independente da escola oferecer uma ou as duas etapas do ensino fundamental. Para o segundo encontro, as escolas que oferecem o segundo segmento do ensino fundamental com boas projeções do IDEB, uma vez que as que tinham resultados ruins já tinham participado do primeiro encontro. Para o terceiro e o quarto encontros, foram convidadas somente as escolas que só oferecem o primeiro segmento do ensino fundamental, independente do IDEB. Nos encontros foi possível recolher depoimentos dos gestores acerca de suas experiências com as Provas Brasil de 2005, 2007 e/ou 2009, e as expectativas – confirmadas ou não – que foram criadas a partir da divulgação do IDEB em 2007[9]. Cabe considerar que como o fato dos encontros terem contado com participação de representantes da Secretaria Municipal de Educação

[8] Estas escolas receberam verbas diretamente do MEC para investimento através do PDE-Escola.
[9] Todos os encontros foram filmados e fotografados totalizando 12 (doze) horas de gravações transcritas para análise neste trabalho.

de Macaé (SEMED), parceira na organização dos mesmos, pode ter inibido a exposição de algumas das posições dos gestores. Isso foi considerado na análise.

Cada participante do evento recebeu uma ficha[10] com o intuito de organizar informações mínimas sobre seu perfil profissional, como membro da equipe gestora da escola ou da SEMED, e em como coletar seus depoimentos escritos sobre suas experiências relacionadas à Prova Brasil e expectativas ao IDEB[11]. Utilizou-se a estratégica de distribuir e pedir que preenchessem a ficha antes do início do encontro para que captássemos informações por escrito que, por ventura, deixassem de ser expressas verbalmente, já que a discussão coletiva poderia influenciar os depoimentos.

A análise dos registros escritos nas 85 (oitenta e cinco) fichas originou um pôster[12] apresentado no Seminário Educação e Cidade – Tendências e Desafios de Pesquisa, realizado em novembro de 2011. Alguns profissionais, principalmente os da SEMED[13], participaram de mais de um encontro, mas responderam a ficha uma única vez. Os diretores que não puderam comparecer foram representados pelos diretores adjuntos ou por outro profissional que representasse a equipe gestora da escola. Foram consideradas para análise, no conjunto das respostas objetivas presentes nas fichas, apenas aquelas dadas pelos profissionais que atuam cotidianamente na escola: diretor, diretor adjunto e professor orientador. Essas três categorias somaram 45 (quarenta e cinco) respondentes: 33 diretores, 5 diretores adjuntos e 7 professores orientadores.

Dos respondentes, 55,5% tiveram a primeira experiência com a Prova Brasil em 2005, 22,5% em 2007 e 15% em 2009[14]. Deste universo, 86,8% responderam que o primeiro contato com a Prova Brasil foi acompanhando a aplicação da prova. Ao serem

---

[10] A primeira parte do roteiro foi composta por 6 (seis) questões objetivas: o nível de ensino oferecido pela sua escola; o nível máximo de formação; a idade; o gênero e o tempo de atuação/experiência (em anos) no magistério, no magistério público, no magistério da escola na qual trabalha atualmente, na coordenação ou orientação de forma geral, na coordenação ou orientação na escola atual, na direção e na direção da escola atual. A segunda parte foi composta por 3 (três) questões discursivas: (i) quando e como foi a sua primeira participação ou contato com a Prova Brasil ? Que função desempenhava na época?; (ii) Como foi receber o IDEB de 2005 e 2007 da sua escola? e; (iii) Qual era a expectativa para o IDEB 2009? O que aconteceu?.

[11] O roteiro foi entregue a todas as pessoas que participaram do evento, incluindo orientadores pedagógicos e educacionais, supervisores, coordenadores, professores orientadores, diretores e diretores adjuntos. O respondente não precisava se identificar nominalmente.

[12] O trabalho teve como título Avaliação Externa: as experiências dos gestores escolares da rede pública municipal de Macaé e foi escrito por Larissa Frossard e Cynthia Paes de Carvalho. O evento foi organizado pelo Observatório Educação e Cidade (UFRJ/PUC-Rio/UERJ).

[13] Alguns orientadores, coordenadores e supervisores atuam em mais de uma unidade de ensino.

[14] O restante do grupo (7%) informou ter tido contato com a Prova Brasil em anos que elas não foram aplicadas: 2003, 2006 e 2010. Não foi possível identificar os motivos.

questionados sobre como receberam os índices do IDEB de 2005 e 2007 da escola, 27% registraram insatisfação com o indicador, como se o índice não correspondesse à realidade da escola; 46%, apesar de surpresos, registraram uma percepção positiva, validando, de certa forma, o indicador; e 27% registraram que os indicadores serviram para que a comunidade escolar refletisse sobre o trabalho que vinha sendo desenvolvido na escola. Esta recepção positiva pode estar relacionada à questão subsequente da ficha que versava sobre a expectativa para o IDEB 2009, já que 85% registraram que possuíam boa expectativa em relação aos resultados. A leitura dos registros escritos pareceu indicar que, em 2007, ano da divulgação dos resultados da Prova Brasil de 2005 e 2007 e do IDEB, grande parte dos agentes escolares não possuía ainda as informações necessárias para se posicionar de forma produtiva sobre os resultados e, portanto, sobre a política que estava sendo colocada em prática.

Quanto aos registros orais, que compõem a segunda etapa da análise e originou este trabalho, o objetivo foi tentar relacionar as informações escritas aos depoimentos, possibilitando aprofundar a compreensão sobre o contexto da prática.

## A ANÁLISE DOS REGISTROS ORAIS

Para esta etapa foi utilizada a metodologia da análise de conteúdo, que pressupõe um conjunto de técnicas com o objetivo de identificar os principais conceitos e temas abordados num determinado texto, classificando sistemática e objetivamente todas as unidades de sentido (OLIVEIRA; ENS; FREIRE ANDRADE; MUSSIS; 2003). Dessa forma é possível levantar indicadores úteis que podem ser relacionados diretamente aos objetivos da pesquisa:

> Em outras palavras, através da análise de conteúdo, podemos caminhar na descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos indo além das aparências do que está sendo comunicado (GOMES, 2012, p. 84).

À luz dos traços comuns presentes nos discursos, procurou-se identificar ações que os gestores dizem que vem sendo realizadas pela comunidade escolar para elevar o IDEB de suas escolas. Considerando as três inovações postas anteriormente por Reynaldo Fernandes e Amaury Gremaud (2009) relacionadas à política de avaliação

externa do MEC e divulgadas no PDE, determinamos três unidades de registro para análise, relacionadas à (re) interpretação/tradução da política.

A primeira foi a partir da perspectiva geral, obtida pelos depoimentos, relacionada ao indicador em si, para avaliar se os gestores o reconhecem como legítimo e consistente com o trabalho desenvolvido pela escola. Todos os gestores presentes reconhecem a validade do indicador e sinalizam o quanto se preocupam com os resultados do IDEB e suas projeções estabelecidas pelo MEC. Sete diretores (17%) afirmaram que a preocupação da escola é maior no que se refere a qualidade e que o indicador expressa apenas o resultado do trabalho. Falas como: "Eu não estou preocupada com esse resultado, eu estou preocupada com o trabalho que tem que ser feito todo dia"; "A nossa experiência é de estar buscando um trabalho de qualidade para nossos alunos, independente do IDEB"; "Foi a equipe que abraçou a causa, não do IDEB, mas de oferecer educação de qualidade para o aluno"; "Não só falando do IDEB, mas da qualidade da educação que é muito mais importante"; "Não estou pensando em nota e nem em ranking. Eu passo por cima disso. O que eu quero é qualidade". Apenas um coordenador que representava um gestor ausente afirmou que o indicador não reflete a realidade de sua escola. A hipótese levantada no trabalho anterior (pôster) pôde ser confirmada nos depoimentos: em 2005, a maioria dos gestores tinha pouca informação a respeito da Prova Brasil e, consequentemente, sobre o que implicava o processo de avaliação externa. Em 2007, quando a Prova Brasil passou a integrar a política com o IDEB temos indícios de que as questões começaram a ser mais compreendidas.

Dois gestores de escolas que foram consideradas de atendimento prioritário e/ou abaixo da média nacional[15] registraram que estiveram presentes em encontros em Búzios/RJ, destinados a capacitar os gestores para a construção do PDE-Escola. No portal do MEC há referência a esta ação do governo:

> As capacitações dos gestores das escolas prioritárias e dos técnicos das secretarias de educação foram realizadas no período de outubro de 2007 a setembro de 2008 e as escolas estão recebendo o apoio financeiro através de repasse de recursos, segundo a Resolução 19, de 15 de maio de 2008 do FNDE[16], e já iniciando a execução das ações planejadas. [17]

[15] Segundo as listas disponibilizadas no portal do Mec, 4 (quatro) escolas municipais de Macaé/RJ foram consideradas de atendimento prioritário e 5 (cinco) abaixo da média nacional.
[16] Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
[17] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12698. Acesso em 02/01/2012.

A intenção do governo com a capacitação foi formar os gestores para a elaboração do que eles chamaram de "*poderoso e moderno instrumento de planejamento*" (BRASIL, 2006, p.10), o PDE-Escola:

> A elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola representa para a escola um momento de análise de seu desempenho, ou seja, de seus processos, de seus resultados, de suas relações internas e externas, de seus valores, de suas condições de funcionamento. A partir dessa análise ela se projeta, define aonde quer chegar, que estratégias adotar para alcançar seus objetivos e a que custo, que processos desenvolver, quem estará envolvido em cada etapa e como e a quem se prestará conta do que está sendo feito (BRASIL, 2006, p.11).

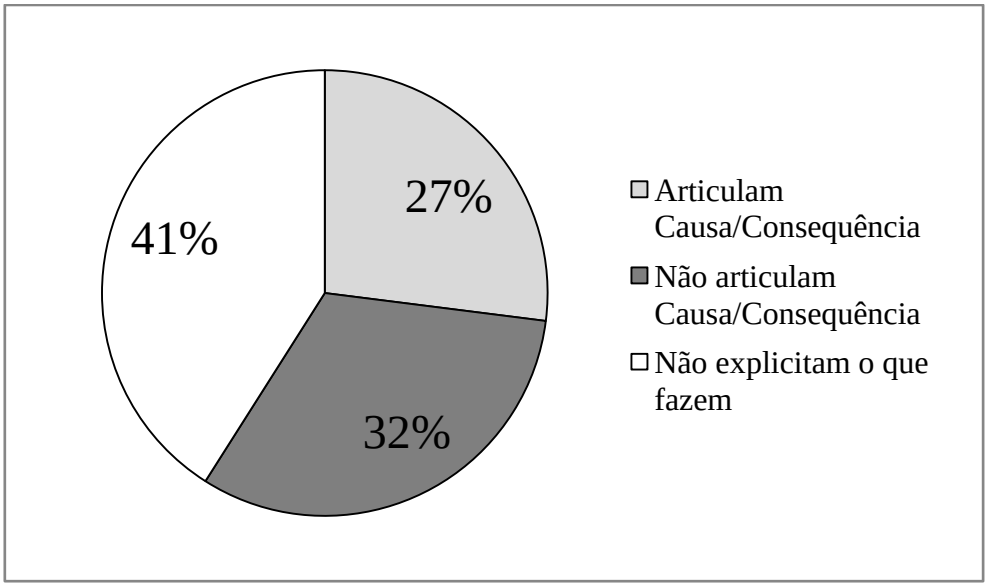
O estabelecimento da segunda unidade de registro buscou identificar as possíveis "causas" do sucesso ou fracasso da escola que são de certa forma, refletidas pelo resultado do IDEB. Esta categoria procurou abarcar os diversos discursos que expressaram os diferentes motivos que, em alguma medida, justificam os problemas vivenciados pelas escolas cotidianamente. A partir do que foi relatado pelos gestores, agrupei estes "motivos" nas seguintes categorias: professor (formação e dinâmica da sala de aula); aluno (defasagem e dificuldades de aprendizagem); escola (infraestrutura, recursos e condições de trabalho); e família/comunidade (apoio e risco social). A grande maioria dos gestores elenca com facilidade os problemas vividos pela comunidade escolar fazendo o que optei por chamar de "diagnóstico da realidade". Esta é uma das ações contidas no PDE-Escola: identificar os pontos fracos e fortes das unidades de ensino para reorientar as práticas.

Esta constatação deu origem à terceira unidade de registro, que reuniu as ações envolvidas pelas escolas a partir dos resultados divulgados, ou seja, com vistas a avaliar até que ponto as ações definidas pela equipe gestora estão diretamente relacionadas às causas levantadas pela gestão enquanto dificuldades. O objetivo foi examinar até que ponto os gestores conseguem analisar a realidade e disso extrair consequências que sustentem a tomada de decisões na gestão dos estabelecimentos escolares.

Levando em consideração que todos "diagnosticam a realidade", foi possível agrupar os gestores em três grupos: aqueles que relacionam causa/consequência, parecendo ter visão estratégica para intervir nas ações do cotidiano; aqueles que não articulam causa/consequência porque as ações explicitadas não correspondem

diretamente as causas dos problemas levantados; e aqueles que nem sequer explicitam o que fizeram em relação as causas diagnosticadas. O gráfico a seguir apresenta o resultado deste agrupamento:

Figura 1




Os resultados apresentados no gráfico anterior demonstram que 41% dos gestores não chegam a explicitar o que fizeram em relação aos diagnósticos das unidades escolares. Este dado deve ser analisado com cuidado pois talvez não quisessem se expor diante de representantes da SEMED e mesmo dos pesquisadores do OEC. Outra possibilidade de interpretação seria que estivessem tão imersos na "crise" de suas escolas que tratassem os problemas como questões corriqueiras, que não têm soluções, que são "barreiras intransponíveis". Ou ainda o motivo dessa omissão esteja diretamente relacionado ao que Heloísa Lück (2000, p. 9) caracteriza como "administrar por crise", prática estimulada e orientada pelas situações cotidianas que, por serem tão imediatas, exigem ações muitas vezes sem planejamento: "*atuando desta forma, o gestor e os profissionais da escola não adotam outra perspectiva senão a de reagir ao que se dá na aparência, na proximidade e na superficialidade das situações*".

O segundo grupo, que representa 32% dos gestores, mostra que tem dificuldade de articular os problemas vivenciados na prática. Em consequência, cumprem a tarefa de dizer que estão "fazendo algo", embora não necessariamente planejando ações estratégicas que promovam um salto significativo na qualidade do trabalho

desempenhado pela escola. Pode-se dizer que enxergam os problemas, fazem o diagnóstico, mas não conseguem organizar suas ações para agir sobre suas realidades. Ou ainda consideram que certos problemas estão fora de seu alcance: "*Por que a gente sabe o que tem que ser feito só que não é feito por nós*", como disse uma diretora que pertence a este grupo.

O terceiro e menor grupo (27%) parece relacionar causa/consequência com maior propriedade demonstrando, de certa forma, características da visão estratégica. Neste grupo estão as escolas com IDEB's mais elevados e as caracterizadas pelo MEC como de atendimento prioritário e/ou abaixo da média nacional que conseguiram aumentar seus IDEB's de 2007 para 2009 significativamente. Heloisa Lück (2000, p.12) considera como planejamento estratégico o "*esforço disciplinado e consistente, destinado a produzir decisões fundamentais e ações que guiem a organização escolar, em seu modo de ser e fazer, orientado para resultados, com forte e abrangente visão de futuro*". Este pode ser o indicativo do que a visão estratégica pode trazer melhores resultados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi, a partir dos depoimentos dos gestores das escolas públicas municipais de Macaé/RJ, analisar o que dizem sobre o que fazem nas escolas a partir dos resultados das avaliações externas divulgados nacionalmente, especificamente os da Prova Brasil e o IDEB – indicador que orienta as políticas educacionais do MEC.

Há poucos registros claros de interpretação dos resultados de modo contextualizado, ou seja, apenas quatro gestores (10%) utilizam parte de seus discursos para explicar os resultados de suas escolas levando em conta os dados de fluxo escolar e de desempenho de seus estudantes nas avaliações em larga escala. A maioria se restringe a identificar fatores, quase sempre externos, que justificam os resultados de suas escolas. Cabe ressaltar que os maiores problemas identificados por 56% dos gestores estão relacionados aos professores: a desconfiança quanto à qualidade de sua formação; ao pouco envolvimento com a escola; a rotatividade; e ao número de faltas.

Ainda que os três grupos pareçam ter incorporado os resultados da escola, pode-se inferir que, a exceção daqueles 27% de diretores que conseguem ter uma visão

mais estratégica do trabalho, grande parte dos gestores não consegue articular causa/consequência, talvez porque estejam tão mergulhados na realidade do cotidiano que não conseguem ter uma visão de futuro, vislumbrando na prática o que seja possível fazer/planejar para vencer as dificuldades, ou seja, quem *"tem uma orientação reativa dificilmente pensa estrategicamente*" (LÜCK, 2000, p.15).

Os resultados deste trabalho ainda são parciais, visto que há necessidade de aproximação com as unidades de ensino para observar as práticas presentes no cotidiano e examinar possíveis documentos que possam nos oferecer indícios mais concretos de como os gestores têm utilizado os resultados das avaliações em larga escala e do IDEB no planejamento escolar. Isto porque a compreensão da dinâmica das escolas se torna mais clara quando é possível observar sua estrutura interna de funcionamento, ou seja, como os processos são planejados, como acontecem e quais são as decisões tomadas a partir das emergências do cotidiano.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


BALL, S. J. **Education reform:** a critical and post structural approach**.** Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How schools do policy**: policy enactments in secondary schools. London: Routledge, 2012.

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

BONAMINO, Alicia Catalano de; ALVES, Fátima; FRANCO, Creso. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. In: **Educação e Sociedade**, Campinas (SP): CEDES, v. 28, n. 100, p. 989-1014, 2007.

BRASIL. PDE - O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília (DF): MEC, 2007.

BRASIL. Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 3 ed. Brasília (DF): FUNDESCOLA / DIPRO / FNDE/ MEC, 2006.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil**. Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 271-296, set./dez. 2009.

CENEVIVA, Ricardo. Avaliação e *Accountability* no setor público: um vínculo possível e desejável. **Alcance**, UNIVALE, v. 14, n. 1, p. 7 – 26, jan. abr. 2007.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica** (Ideb). Brasília (DF): Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0640; 26). Disponível em:<www.publicacoes.inep.gov.br/.../%7B9C976990-7D8D-4610-AA7CFF0B82DBAE97%7D_Texto_para_discussão26.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2009.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando et al (org.). **Educação Básica no Brasil**: construindo um país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 213 – 238.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis (RJ): Vozes, 2012, p. 79 – 108.

LÜCK, Heloísa. A aplicação do planejamento estratégico na escola. Gestão em Rede, n.19. abr. 2000, p.8 – 16. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/luck_planejamento.pdf. Acesso em 01/05/2012.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. 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.

OLIVEIRA, Eliana de; ENS, Romilda Teodora; FREIRE ANDRADE, Daniela B. S.; MUSSIS, Carlo Ralph de. Análise de Conteúdo e Pesquisa na Área de Educação. **Revista Diálogo Educacional**, v. 4, n. 9, p. 1-17, maio/ago. 2003.